

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES LIMITES ACTUELLES
DE LA
COMPÉTENCE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(ART. 15, §§ 7 ET 8 DU PACTE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le mardi 18 Mai 1926, à 3 h. 1/2

PAR

Pierre MARIOTTE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

Président.... M. A. DE LAPRADELLE, *professeur.*
Suffragants.. } MM. BASDEVANT, *professeur.*
 } GIDEL, *professeur.*

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1926

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LES LIMITES ACTUELLES
DE LA
COMPÉTENCE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(ART. 15, §§ 7 ET 8 DU PACTE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le mardi 18 Mai 1926, à 3 h. 1/2

PAR

Pierre MARIOTTE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

Président.... M. A. DE LAPRADELLE, *professeur.*
Suffragants.. } MM. BASDEVANT, *professeur.*
GIDEL, *professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LES LIMITES ACTUELLES

DE LA

COMPÉTENCE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(Art. 15, §§ 7 et 8 du Pacte).

INTRODUCTION

Au lendemain de la guerre, les peuples, effrayés de la catastrophe qui venait d'avoir lieu et conscients de leur responsabilité qui provenait de leur insouciance passée, s'efforcèrent d'établir un ordre nouveau d'où la guerre serait exclue. Ils constatèrent l'inanité des efforts pacifistes de La Haye, qui n'avaient pu éviter un tel cataclysme. Deux causes avaient vicié cette œuvre : ces tentatives étaient remplies d'arrière-pensées et elles n'étaient pas la conséquence d'événements aussi terribles, propres à amener, au premier plan, les meilleurs sentiments. « L'expérience des conséquences du conflit mondial semble avoir convaincu

le meilleur de cette génération que la proscription effective de la guerre est la seule alternative raisonnable qui s'offre au suicide. » (1). Convertis à des principes plus justes, après un événement semblable, ils mirent en œuvre leur intelligence et leur esprit, aiguillonnés par un ferme désir de paix, pour établir cet ordre nouveau. La charte de la Société des nations sortit de ce creuset intellectuel international.

Il serait inexact de dire ou de laisser supposer que toutes les tendances furent équitablement représentées. Une étude un peu approfondie de ce travail d'élaboration montrerait que l'esprit anglo-saxon prédomina et, avec lui, un certain sens des réalités. Ce caractère eut ceci de bon qu'il empêcha une construction d'une logique trop chimérique, en ménageant certaines soupapes. Mais toute médaille a son revers; par là même, la porte était ouverte à certaines échappatoires; la précision fit défaut.

Cette œuvre vit le jour officiellement avec le Traité de Versailles; et, le 16 janvier 1920, dans la salle de l'Horloge du Palais d'Orsay, son premier organe, le Conseil, fonctionna, entraînant avec lui à sa suite la marche de cette machine internationale. Créée pour assurer la paix, la Société des nations fut dotée des moyens nécessaires. Le Pacte, le Traité de Versailles et ceux qui suivirent lui donnèrent de nombreuses

(1) H.-J. Laski, *A Grammar of Politics*, p. 336.

attributions de surveillance et de pacification qu'il serait fastidieux de relater. En principe, aucun domaine ne lui est fermé. Elle peut emprunter tous les « petits chemins de la paix », tous ces moyens qui permettent de créer un esprit international concrétisé, cristallisé dans des accords sur certaines questions (Cf. art. 23). On la voit s'occuper d'hygiène, de réformes sociales et sanitaires. Avec elle, les principes de liberté humaine sont remis à jour par l'étude de la traite des blanches, de l'esclavage. Celui des nationalités et celui de la liberté des peuples trouvent leur expression dans les traités des Minorités. Le domaine économique lui ouvre largement les portes, et elle y exerce une heureuse influence. Elle organise le transit (Conférence de Barcelone de 1921), les voies de communication et fait admettre l'arbitrage obligatoire sur ces questions.

Cette année, la sixième Assemblée va encore plus loin. Par la voix de M. Loucheur, elle exprime le désir de voir se réunir une conférence économique internationale. Le domaine financier ne lui est pas non plus interdit. Elle reconstruit économiquement l'Autriche et la Hongrie, œuvre des plus intéressantes, et sur laquelle nous reviendrons par la suite, quand nous étudierons l'alinéa 8 de l'article 15. Elle va même plus loin : emportée par le tourbillon de ce noble idéal qu'est la paix, elle veut désarmer les peuples (art. 8). Mais, ici, nous nous heurtons à une réalité trop im-

portante pour que l'exécution en soit facile, ce ne peut être que la conclusion de prémisses, si bien définies par M. Herriot, et remises à l'ordre du jour par la sixième Assemblée : l'Arbitrage et la Sécurité.

La compétence législative et administrative, si l'on peut employer ces expressions, de la Société des nations, est, on le voit, des plus étendues, et ses limites ne soulèvent pas de difficultés spéciales. On ne marche qu'à coup sûr, et sur des questions qu'on prévoit ne pas devoir soulever trop de résistance ou créer trop de luttes. En outre, le refus, par un Etat membre, de s'associer à tel travail, d'où doit sortir un accord, n'entraîne pas, du moins pour le présent (car, dans l'avenir le règlement d'un litige sur ce point pourra être délicat) de grandes déceptions. L'autorité de la Société des nations, dont la sauvegarde doit être le principe directeur de l'activité de cet organisme international, n'en sort pas affaiblie.

Ce champ d'activité de la Société des nations n'eût pas été suffisant pour éviter une solution violente des conflits. C'est ce que comprirent ses auteurs. Il fallait non seulement permettre, mais donner le droit à cet organe international, qui, par sa compétence étendue, évitait pour l'avenir des conflits, d'examiner et de trancher ceux pour lesquels, des accords n'existant pas, eussent pu être réglés violemment par des parties en cause, ou même ceux qui auraient pu éclater à propos de ces règles de Droit international. Les articles

11 à 16 répondirent à ce souci et instituèrent une procédure.

Les organes : l'Assemblée, celle-ci surtout comme organe parlementaire, le Conseil, comme organe exécutif et tribunal politique, et la Cour permanente de justice internationale, exercent cette compétence étendue et mettent en application la procédure ci-dessus énoncée.

Désormais, si une difficulté s'élève, qui ne peut s'arranger à l'amiable par la voie diplomatique, les Etats membres doivent choisir entre trois solutions (art. 12 et suiv.) :

Obtenir un règlement arbitral par un tribunal choisi par les parties.

Soumettre leur difficulté à la Cour permanente de justice internationale, et le Pacte indique, à titre d'exemple, un certain nombre de différends susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire (art. 13).

Ou, enfin, si aucun de ces organes ne sied aux Parties, elles doivent porter leur litige devant le Conseil. A cet effet, l'article 13 indique la procédure à suivre devant cet organe. Il semble, la pratique est en ce sens, que ce sont surtout les différends politiques qui arrivent devant lui et, par suite, les plus délicats.

On a eu égard à cette tâche difficile qui incombait à la Société des nations. On n'a pas voulu qu'une épreuve trop lourde vint ébranler l'autorité ou même détruire cette construction édifiée, un peu sur le sable,

comme tout ce qui cherche à établir la justice, et que viendraient battre les flots des intérêts et des passions humaines. On a voulu ménager au Conseil, dans une circonspection pleine d'objectivité, quelques moyens de forfaire au règlement d'un conflit légalement et de décliner, d'une façon élégante, sa compétence à propos de certaines affaires dont la solution proposée ne satisfèrait personne.

Ainsi que l'a dit, dans une plaidoirie remarquable (sur laquelle nous aurons à revenir, car la difficulté à laquelle elle se réfère est une illustration de notre sujet), M. de Lapradelle, plaidant au nom du gouvernement français dans l'affaire des Décrets franco-tunisiens : « Pour se faire accepter, la Société des nations doit, non seulement dans ses moyens, mais dans son champ d'action, consentir à se laisser limiter. Elle ne peut se faire admettre qu'à la condition de ne pas étendre trop loin les frontières de sa compétence. »

Deux soupapes de sûreté ont été ménagées. Les paragraphes 7 et 8 de l'article 15 du Pacte les indiquent. La première vise le cas suivant : Un différend a été soumis au Conseil, celui-ci n'a pu le régler, car l'unanimité n'a pu être réunie. Il publie un rapport détaillé et circonstancié indiquant la solution. Le Conseil vote-t-il à l'unanimité, exception faite des Parties en cause, ledit rapport ? Les Parties doivent s'y soumettre. Dans le cas contraire, liberté est laissée aux Parties, les membres de la Société se réservant le droit d'agir, com-

me ils le jugeront nécessaire, pour le maintien du Droit et de la Justice.

La deuxième est encore beaucoup plus importante et beaucoup plus souple par son étendue. Elle vise le cas de la « Domestic jurisdiction », c'est-à-dire, tout le groupe des questions que le Droit international laisse à la compétence exclusive de chaque Etat. Une partie élève-t-elle cette exception devant le Conseil, et celui-ci en reconnaît-il le bien-fondé? La Partie est libre et le Conseil le constate dans un rapport sans recommander de solution.

Par ces deux fissures, on ménage les susceptibilités des Etats vis-à-vis de la Société des nations. Nous touchons là au domaine réservé des membres de la Société des nations, dans lequel il serait imprudent, pour celle-ci, de s'engager, car son autorité n'en sortirait qu'éprouvée, et peut-être détruite. Il y a des cas où elle se heurte à des obstacles jusqu'à maintenant infranchissables, des cas où les Etats lui disent : « Ceci est mon affaire, et vous n'avez pas le droit de vous en occuper. » Ce sont les limites de sa compétence, et ce sont elles qui vont faire l'objet de notre étude. Ces limites, édictées par le Pacte, reçurent une interprétation jurisprudentielle de la part de la Cour permanente de justice internationale et du Conseil. On a usé, dans certaines affaires, de ces exceptions, et nous verrons comment la pratique les a interprétées, cherchant à les limiter afin d'étendre, de plus en plus, le domaine de la compétence de la Société des nations.

Dans cette voie, parallèlement à cette pratique, se développait, la dépassant même, l'idée de « fermer », d'une façon précise et légale, ces « deux fissures ». Cette idée aboutit en septembre 1924 à la construction du Protocole de Genève pour le règlement pacifique de tous les différends internationaux. Nous verrons, dans la suite de cette étude, ce qu'il fut, les observations et critiques qu'il suscita et pourquoi il fut rejeté. Nous croyons, et c'est une idée dont ces quelques pages seront une illustration, car nous y reviendrons souvent, convertie au principe d'objectivité, que toute construction de l'esprit, qui n'est pas basée sur la réalité, est fatalement destinée à l'échec. Les principes sont des choses excellentes en tant qu'ils cristallisent la réalité en une phrase lapidaire, mais, trop souvent, on se divertit l'esprit avec leurs conséquences, sans s'apercevoir que ces dernières, à partir d'un certain point, ne sont que des chimères. Une logique trop serrée, une précision trop définie nuisent autant qu'un manque de raisonnement et qu'un défaut de clarté. C'est un des défauts de l'esprit latin, que nous aurons l'occasion d'opposer à l'esprit anglo-saxon, et nous verrons, avec le Traité de Locarno, les faits prendre leur revanche.

Avant d'étudier ces fissures, leur interprétation et le désir de les fermer, une étude de leur base d'existence s'impose : Une première partie répondra à ce souci. Quel est leur fondement sociologique, le Droit,

ici la doctrine de la souveraineté, n'étant que la traduction de la réalité? Une seconde verra se développer l'étude de l'histoire de ces fissures et leur signification jurisprudentielle, d'après les arrêts et les faits. Une troisième, enfin, aura pour but de retracer, assez rapidement, l'essai de la cinquième Assemblée, concrétisé dans le Protocole de Genève, et la réussite de cette œuvre, dans un cadre plus restreint, avec le Traité de Locarno.

PREMIERE PARTIE

Le fondement de limites de la compétence de la Société des Nations.

La paix suprême, but que cherche à atteindre la Société des nations, ne peut être établie que par deux choses : l'exclusion de la violence, dans le règlement des conflits, et l'introduction de l'arbitrage, ou, en d'autres termes « la substitution du règne du Droit au règne de la Force, c'est-à-dire la substitution du règlement pacifique des conflits au règlement de la guerre » (1).

Ce ne sont plus les intéressés qui décideront de leurs différends et qui chercheront à les régler eux-mêmes. Désormais, un tiers, fort de l'assentiment de tous, interviendra, pour apprécier la difficulté, et en fixer la solution. Ceci présuppose, pour que ce mécanisme joue d'une façon précise, une entente internationale complète pour soumettre toutes les questions, et telle que

(1) *L'Œuvre de la Société des nations*, par L. Bourgeois.

chacun des membres ne s'arroge le droit d'en retenir aucune.

Une étude objective montre que le monde n'est pas encore arrivé à cet état idéal. Si des progrès furent faits dans la voie de l'arbitrage obligatoire, il reste, cependant, des questions pour le règlement desquelles les Etats n'admettent aucune intervention. Le Pacte a enregistré cette réalité, mais sous forme d'exception au principe de l'arbitrage obligatoire dans les paragraphes 7 et 8 de l'article 15.

Ce caractère d'exception, sur lequel nous reviendrons, fut formellement déclaré par la Cour permanente de justice internationale. Ce désir de ne pas froisser les Etats, de ménager leurs susceptibilités, a été indiqué maintes fois. Nous le retrouvons clairement exprimé dans le discours de l'un des fondateurs de cet organisme international, M. Léon Bourgeois, à la deuxième Assemblée (12 sept. 1921) : « Nous ne portons atteinte, et nous ne voulons porter atteinte à la souveraineté politique d'aucun Etat, d'aucune nation. Nous ne cherchons à établir aucune souveraineté sur la souveraineté politique de chacun des Etats associés ici; mais nous déclarons qu'au-dessus de la souveraineté politique de ces Etats, il y a une souveraineté morale qui est celle du Droit. »

Nous trouvons, dans ce passage, l'évocation de ce qui est un des fondements de ces fissures : la souveraineté des Etats. Ces dispositions du Pacte correspon-

dent à une réalité, exprimée sous une forme abstraite, que nous allons étudier. Ce n'est qu'une théorie, mais dont les effets sont tels qu'on peut l'étudier comme réalité. Qu'est-ce qu'une réalité, en effet, sinon un fait dont on est obligé de tenir compte, par suite des conséquences qu'il produit ? Et l'on est arrivé à ce point qu'on énonce cette théorie, aujourd'hui, comme obstacle principal aux empiétements intérieurs, sans se demander si elle repose sur des réalités matérielles. Mais cette théorie doit elle-même être l'expression, la traduction, en une forme juridique, de ce qui existe, ou, alors, cette doctrine n'a aucune valeur. Qu'est-ce qu'une théorie en effet qui ne repose pas sur des faits ? qui n'en est pas leur synthèse ? C'est pourquoi nous devons, en poussant plus profondément l'analyse, considérer le fondement sociologique de ces fissures, voir quels faits viennent apporter le tribut de leur force, par leur existence, à cette théorie, la consolider et la justifier.

Pour mieux comprendre cette étude, nous en intervertirons l'ordre, et c'est l'étude du fondement sociologique qui retiendra d'abord notre attention. Après les observations que nous aurons faites, nous pourrons marcher plus sûrement et expliquer plus clairement ce qu'est cette théorie de la souveraineté, envisagée du point de vue externe, qui a traduit, sous une forme juridique, l'intangibilité de cette réalité qu'on appelle Etat, forme juridique qui a eu pour but d'ériger en

individualités inviolables, avec des droits considérables à peine atténués par des devoirs, ces groupes entre lesquels se divise le monde.

Nous nous permettrons, après cette étude que nous nous efforcerons de faire aussi objective que possible, de tirer une conclusion dans laquelle nous apprécierons la valeur de cette théorie de la souveraineté et, par suite, la valeur du fondement de ces fissures.

Beaucoup de problèmes très intéressants seront soulevés, sur lesquels nous n'aurons guère le temps de nous arrêter; nous nous bornerons à indiquer notre opinion et la manière dont nous concevons leur solution.

CHAPITRE I

LES FONDEMENTS SOCIOLOGIQUES

Procédons expérimentalement. Regardons, l'esprit libéré de toute théorie et d'idées préconçues, l'ensemble des hommes. Nous ne voyons qu'eux sur la terre, au premier abord. Une étude un peu plus attentive nous fait voir cependant des différences entre eux : Notre vue sépare les hommes de différentes couleurs, notre ouïe fait une distinction selon le langage. L'esprit en fait une parmi les différents modes de pensée et les différentes façons d'agir, conséquences d'un facteur intellectuel et géographique. Une observation plus attentive encore nous révèle que toutes ces différences aboutissent à une organisation des individus, à un groupement de ceux qui pensent semblablement, qui ont les mêmes intérêts, qui se trouvent sur le même lieu.

Et, en effet, nous constatons que le monde se divise en groupes d'individus placés sur des territoires limités par des frontières, avec un gouvernement à leur tête. Si nous en examinons maintenant l'état dynamique, nous voyons chacun de ces groupes vivre d'une

façon assez indépendante, tout en remarquant cependant leur solidarité. Chaque gouvernant d'affirmer, en accord le plus souvent avec ses gouvernés, que l'individualité de ce groupe est nécessaire à la vie de ces derniers, et de pousser l'exécution du principe à des limites qui violent d'autres principes plus sacrés et qui dominant en tout cas celui-ci (1),

Si l'on essaie de porter quelque atteinte à cette individualité, la résistance s'organise, basée sur le principe de la souveraineté dont l'inviolabilité est la règle.

L'Etat est-il vraiment une organisation qui réponde à la réalité des choses ou n'est-il qu'une œuvre d'ambition et de force, qui ne repose nullement sur les nécessités humaines? L'homme, pour vivre, a-t-il besoin de cette organisation? Pour se développer doit-il faire partie d'un Etat? Et si cela est, ces groupements sont-ils fonction de quelque chose ou est-ce le hasard aiguillonné par des facteurs humains qui a tracé leur cadre? Pourquoi l'homme ne pourrait-il vivre dans une association plus large, qui ne comprendrait pas de frontières, ou dont celles-ci pourraient être limitées aux continents, par exemple?

(1) Disons tout de suite, pour fixer les esprits, que ces principes supérieurs sont les suivants : L'Etat est nécessaire à l'individu, mais ce dernier est avant tout membre de l'Humanité, et cette formation ne doit servir qu'à permettre à l'individu de mieux se développer dans le monde. Cette individualité de l'Etat est donc une chose intangible, mais dont l'interprétation et la compréhension des conséquences sont choses variables.

C'est un grave problème dont l'étude, assez courte, nous permettra de mieux comprendre les théories de la souveraineté, et dont la solution doit être l'affirmation ou la négation du Droit international puisque ce dernier est fondé justement sur cet état de choses.

Nous ne voulons, ici, faire œuvre ni de prophète ni de réformateur : ce n'est pas l'objet d'une thèse. Nous voyons des faits, nous cherchons à les expliquer, tout en nous permettant, de temps en temps, quelques critiques à l'égard de l'interprétation à laquelle ils ont donné lieu.

Si vraiment l'Etat est une nécessité pour l'individu, il faut qu'il subsiste. Dans quels cadres territoriaux? Ceci est une autre affaire. Quoi qu'il en soit, s'il doit subsister, on doit par là même lui donner les moyens de vivre et de conserver les éléments qui le constituent. Quels sont ces éléments? C'est la grave question de la limitation du Droit international par « l'irréductibilité du Droit interne », que nous aurons à discuter dans notre deuxième partie.

Ce sont quelques observations sur les problèmes précédents que nous voudrions présenter dans ce chapitre en les classant sous deux développements séparés.

Ces observations faites, nous montrerons, dans une troisième section, ce qu'on entend, aujourd'hui, par Etat et quels sont ses éléments constitutifs.

SECTION I

Nécessité du groupement Etat pour l'individu.

Toutes les théories tendant à expliquer le rôle de l'Etat ont été faussées par l'influence allemande. Ses promoteurs, Kant et Nietzsche, érigeaient en principe que l'Etat est une unité, qui a sa fin en elle-même, et dont les membres ne sont que des moyens qui permettent à cette entité d'atteindre son but. Avec ce système, l'individu est sacrifié, et, avec lui, la vérité. L'Etat est un ensemble d'individus dont les uns, détenteurs de la plus grande force, sont les gouvernants et les autres les gouvernés, établis sur un territoire fixe et délimité. S'il est un fait, comme l'est la famille, il n'est pas une fin en elle-même. Il n'est qu'un moyen pour l'individu d'atteindre sa fin, qui est de vivre et de développer ses activités le plus commodément possible. En effet, peut-on sacrifier un être qui vit à une fiction représentée par un mot abstrait « l'Etat », et qui n'existe, en réalité, que pour l'individu. Là est le vice de cette théorie. L'Etat, nous le répétons, n'est pas une fin en elle-même; il n'existe que pour l'individu, car celui-ci a des besoins spéciaux, un tempérament qui diffère, selon les lieux, et ce groupe a pour mission de satisfaire à tout ceci.

Mais, dira-t-on, considérer uniquement l'homme conduit à une théorie individualiste des plus dangereuses. Cette conception n'amènera-t-elle pas la désagrégation

de l'Etat? Au reste, ajoute-t-on, c'est la théorie étatique qui prévaut, car ne voit-on pas souvent, et presque toujours, l'individu sacrifié à la conservation de ce groupement?

Sans doute les apparences, et disons-le, parfois malheureusement les réalités, sont en ce sens; cette conception ne cède pas toujours aux individus, et on paraît les sacrifier au concept étatique, mais, en fait, c'est dans leur intérêt même. Si l'on agit ainsi, ce sacrifice découle du fait que l'individu est en société, et obligé d'y être, et, par là même, doit être soumis à une règle. L'homme ne peut vivre seul : il est né sociable. Ceci est un fait de tous les temps, qui se passe de commentaires. Les théoriciens des conceptions subjectives, tels que Locke, n'ont pas craint cependant de faire l'étude de l'homme isolé, de l'individu seul, perdu au milieu des steppes, et affirment hautement ses droits qu'il possède « naturellement ».

Rousseau lui-même a participé à ces idées en nous affirmant la bonté de l'homme naturel, qui perd cette pureté au contact de la société. Et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a donné un caractère officiel à ces élucubrations. Comme si des droits pouvaient se concevoir dans la solitude!... Pour qu'il y ait un état de droit quelconque, pour qu'un rapport juridique puisse s'établir, il faut être au moins deux. Aussi la conception des droits individuels que l'individu amène avec lui en naissant, comme cet enfant dont

l'arrivée a été précédée d'une distribution de dons et de qualités à laquelle les fées ont pris part, est-elle un peu simpliste. Ce qui est vrai, c'est qu'aujourd'hui, en ce temps antipartiate, tout homme venant au monde doit vivre et se développer. Il a un esprit, un corps, qui réclament chacun un milieu, une sphère, un ensemble de conditions. Voilà le seul droit qu'a l'individu en naissant. Ce droit à la vie entraîne certaines exigences, certaines modalités, qui varient selon les lieux, les temps et les idées. Ces conditions se dégagent du milieu social où l'homme apparaît. C'est ce milieu qui lui donne le moyen de vivre. L'homme, nous le répétons, car c'est un postulat essentiel, est un être social, qui a besoin de ses semblables pour vivre, et il paie les services de cette solidarité en étant lui-même utile au groupe dans lequel il agit.

Le développement de l'individu s'effectue dans un cadre de plus en plus vaste, dont les échelons sont les divers groupements que représentent la famille, les associations, l'Etat et la Société internationale. L'amplitude successive de ces entités répond non seulement aux besoins et aux désirs des hommes, mais, aussi, aux conditions de développement de chacun de ces groupes, qui a besoin d'un groupe plus large pour vivre : le dernier terme est l'ensemble des être humains, qui forme l'Humanité, où, à l'heure actuelle, l'activité de l'homme trouve le cadre qui lui convient.

Seuls, les hommes existent sur la terre, et les for-

mations dans lesquelles ils se présentent n'existent que pour leur développement. Le premier groupe qui aide l'individu à débiter dans la vie est la famille. Historiquement, ce groupe fut la première forme de collectivité organisée. Elle puisait son fondement dans la nature même des choses, et son existence actuelle repose encore sur cette force de la réalité. Depuis ce temps, le Progrès, qui est la manifestation de l'incessant désir de l'homme vers quelque chose de mieux, a nécessité, et pour l'individu et en conséquence pour ce groupe, un champ d'activité plus vaste, organisé lui aussi, et l'on a constaté deux choses : l'avènement de groupes plus larges, plus compréhensifs, qui englobent les premiers sans les faire disparaître, puis le dépouillement, au profit de ceux-ci, de certaines attributions de ceux-là. L'agent moteur de tout ce progrès est l'individu, et le but en est un meilleur développement de ce dernier.

La tribu, les provinces, furent les marches qui conduisirent à ce vestibule, marche lui aussi de la Société internationale, qui est la collectivité actuelle organisée qu'on appelle Etat. Celui-ci englobe non seulement les familles mais aussi d'autres groupements ou associations satisfaisant à certaines activités de l'homme. L'Etat est une association du même genre quant au but, mais avec ceci de particulier qu'il est la meilleure expression juridique basée sur la réalité pour remplir certains besoins et certaines conditions du développement de

l'homme. Il est fondé, en général, sur les faits et sa formation procède de certaines réalités étudiées plus loin. Pour l'instant, constatons ce qu'il en est. On se tromperait, et l'on s'est trompé, en attribuant à l'Etat un autre but que celui d'être un moyen pour l'individu d'exercer ses activités, d'être autre chose qu'un cadre où l'individu se sent en confiance, en sécurité, pour procéder plus avant dans le contact et les relations avec les autres êtres humains. Tout groupement est un moyen pour pénétrer dans un groupement supérieur. C'est le rappel de la réalité. L'activité de l'homme ne veut pas de limites, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne demande pas une réglementation. L'individu doit pouvoir vivre avec tous ses semblables sans que des questions de frontières soient des obstacles à ses relations de toutes sortes. Ce sont simplement des précisions indiquant la nature des rapports que l'on pourra avoir avec ceux qui vivent sous un autre ciel.

L'individu trouve, dans ce cadre de l'Etat, la satisfaction complète et la garantie nécessaire à son propre développement. Les gouvernants de chaque Etat assurent à leurs gouvernés une vie en société, fondée sur la nature de ces choses. Ils ont, en effet, pour mission de transformer en règles de Droit les règles sociales qui se dégagent du rapport des hommes entre eux, différentes selon les lieux, mais purement objectives. Elles sont la simple production, dans ce milieu, des conditions nécessaires à l'exercice du droit de vivre,

dont nous avons parlé plus haut. Mais l'Etat n'est qu'un moyen pour l'individu de se développer et, aussi, pour les différents groupes qu'il comprend. Ceci est un fait général. Ces groupements n'ont de raison d'être que si l'on considère leur fin, qui est d'amener l'homme dans la société internationale avec le maximum de sécurité possible. Isoler un groupement du contact des autres est une folie : la réalité vient bientôt rappeler que tous ces groupements sont solidaires et forment une suite, depuis la famille jusqu'à la Société internationale.

Pour faire partie de cette grande association qu'est l'Etat, il faut d'abord faire partie d'une famille qui vous donne « naturellement » un nom et une qualité internationale, un état civil. Le changement de celle-ci en est permis sous certaines conditions, c'est vrai, mais cette source naturelle n'en est pas moins la règle. A partir de ce moment, l'individu fait partie du groupe qu'est l'Etat, mais son activité, dans ce domaine, ne pourra se développer que s'il fait partie ou non de certains groupements légaux ou facultatifs.

A chaque stade de la vie, l'individu remplit un certain nombre de conditions qui lui donnent, en vertu de certaines présomptions, le droit d'agir dans telle ou telle direction. Ce sont des groupements de situations légales objectives : ainsi, par exemple, le groupement des gens du sexe masculin, âgés de 21 ans, et sains d'esprit, jouissent de la pleine capacité civile.

De même, le groupe qui réunit tous les citoyens, c'est-à-dire ceux qui, remplissant certaines conditions, peuvent participer à la vie publique. L'accès à ces groupements est automatique en ce sens que dès qu'on possède les conditions nécessaires à leur entrée, on en fait partie de droit. C'est une situation légale objective.

A côté, il y a des associations facultatives, dont le but est aussi d'assurer un développement de l'activité de l'individu. L'entrée en est subordonnée, outre la qualité de membre d'un des groupements précédents, à une demande accompagnée de conditions spéciales différentes les unes des autres. Ces associations facultatives groupent, le plus souvent, des individus ayant des intérêts communs dérivant de leur profession. De plus en plus, les individus cherchent à se grouper par suite de cet instinct sociable de l'homme, qui cherche à se satisfaire, à propos de sujets de moins en moins importants. Le but en est d'obtenir du groupement Etat, ou, plus exactement, des gouvernants à la tête de l'Etat, quelques considérations de leurs intérêts.

Ainsi les accès des groupes se trouvent dépendants les uns des autres, et tous ces groupes sont mutuellement solidaires; au fur et à mesure que le champ d'activité s'élargit pour l'individu, il a besoin d'un soutien de plus en plus fort, qui lui est donné par un groupe de plus en plus étendu et plus compréhensif.

L'Etat a le même but : servir de soutien à l'individu pour pénétrer dans le domaine international.

Les êtres humains, dans ce domaine, se sont classés sous l'influence de facteurs, que nous étudierons dans la deuxième partie de ce chapitre, mais que nous pouvons signaler dès à présent : race, langue, religion, sol, sentiment d'un idéal commun, dans le but de communiquer avec plus de sûreté avec les autres individus en opposant bien nettement leur individualité. Historiquement, c'était dans le but d'organiser une société dans laquelle ils trouveraient la satisfaction de leur idéal de vie et la garantie de conditions nécessaires à leur développement. Mais la considération unique de ce point de vue, qui subsiste toujours, se comprenait avec une activité internationale de peu d'importance. Le progrès, la civilisation, la rapidité des transports mettent en rapport les individus de différents pays entre eux. Cela ne fait pas tomber le cadre de l'Etat, non, il s'est même peut-être trouvé renforcé. Il satisfait des désirs et des parties de l'individu qu'une organisation plus grande, et partant moins souple, ne pourrait satisfaire. Au contact de cette vie internationale, ce groupe n'a-t-il pas perdu quelques-unes de ses attributions ? Ceci est le problème dont nous devons nous occuper dans la deuxième partie.

Quoi qu'il en soit ce cadre reste, et, comme dans les cas précédents, il est, en quelque sorte, la caution de l'individu pour paraître dans le monde international.

Nous retrouvons la même idée : pour faire partie d'une association, il faut faire partie de l'association immédiatement inférieure. Et, en effet, l'attribution d'une nationalité, donnée par l'Etat à un individu, est une sécurité pour ce dernier et pour les autres individus des autres Etats qui traitent avec lui, garantie qui varie selon la nationalité elle-même. Cette dernière peut évoquer, en effet, une civilisation différente, un tempérament spécial, un droit, qui n'est pas le même, un groupement, organisé ou non, qui garantit les actes de ses nationaux.

A cette question : « Comment concevoir le rôle de l'Etat au sein de la Société internationale ? » M. Scelle répond : « L'Etat, contrairement au postulat de certaines doctrines allemandes, n'est pas une fin ; c'est un moyen. L'illusion vient de ce que, historiquement, on a conçu ce moyen comme le meilleur et le seul praticable pour le développement de l'homme. Mais le rôle social de l'Etat est le même que celui de tout autre groupement ayant une personnalité internationale : fédération, association, union, Eglises... ⁽²⁾.

On a vu que nous sommes plus extensif que M. Scelle et que le rôle social de l'Etat peut être comparé non seulement aux groupements ayant une personnalité internationale, mais même à ceux qui se développent à l'intérieur de l'Etat lui-même.

(2) G. Scelle; *Essai de systématisation du Droit international*, *Revue générale de Droit int. public*, 1923, p. 120.

Quoi qu'il en soit, ceci est très vrai. L'homme a besoin de faire partie d'un Etat, non seulement pour se développer complètement, car il y trouve les garanties nécessaires et les moyens de le faire, mais aussi pour avoir des relations avec ses semblables, répartis dans des Etats différents. On n'imagine pas un homme sans nationalité. « Toute personne doit avoir une nationalité. Le Droit international ne saurait admettre qu'il pût y avoir des gens sans patrie, sans nationalité. Par cela même qu'il appartient à la société, l'homme doit avoir une patrie, comme il a une famille. Les Etats civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas de sans-patrie, de ceux qu'on appelle des « heimatlos ». Le « heimatlosat » est un danger pour la société. » ⁽³⁾.

Ajoutons qu'une seule nationalité suffit et quelle qu'elle soit, car l'individu a le droit de prendre, s'il est sain d'esprit, et sous certaines conditions, celle qu'il veut. D'aucuns donnent ainsi leur approbation à la théorie du contrat social, qui serait l'aboutissant et non le principe de la formation de l'Etat. Deux nationalités sont aussi dangereuses que la carence de cette qualité. Toutes ces règles sont faites uniquement pour l'individu, c'est lui qui est la base du Droit international, et les groupements qui le comprennent n'existent pour le servir.

Cette nécessité de l'Etat pour les individus est un

(3) Fauchelle, *Droit international public*, t. I, n° 418, p. 843.

fait qui provient de la différence des individus entre eux, différence basée sur différents facteurs qui vont, dans quelques instants, nous retenir.

Ce qu'il faut remarquer, c'est que l'individu a une activité qu'on pourrait en quelque sorte sérier. Pour l'exercice de chacune de ces activités, une organisation spéciale s'impose. Seul un groupe déterminé, dont la constitution est influencée par le but à atteindre, peut faciliter le développement de chacune de ces activités, dans chacun de ces cadres. S'agit-il de satisfaire l'instinct domestique? La famille offre le cadre voulu. Les sentiments mystiques ou religieux? Le groupe religieux qu'est une Eglise, au sens large du mot (catholique, protestante ou juive) répond à ce désir. Pour satisfaire ses activités intellectuelles, ses occupations matérielles, ses desiderata intimes relevant de sa nature même, différente de celle d'autrui, pour satisfaire ses intérêts, son souci d'ordre, d'organisation et de sécurité sans violer sa nature, le groupement Etat est là. Conséquence de tout ceci, son organisation, la réglementation qui régit son activité intérieure et extérieure est fonction de toutes ces réalités; assez grand et assez compréhensif, pour que ce groupe puisse se développer et former une entité réelle, et pas trop extensif pour que ceux qui le composent soient à peu près de même nature. Le milieu doit être homogène pour que la réglementation de l'activité des individus soit l'expression des règles particulières se dégageant de cette so-

ciété d'individus. Les intérêts y étant semblables, les individus qui se sentent liés par un esprit commun, que nous aurons à analyser, comprennent semblablement les règles qui doivent gouverner les conditions nécessaires à leur développement.

Seulement, nous verrons, en étudiant plus loin le rôle de l'Etat dans la Société internationale, et par là même le rôle attribué à l'organisme international : la Société des nations, puisque les attributions perdues par l'un sont gagnées par l'autre, nous verrons disons-nous, que ce cadre ne doit pas être un obstacle à la marche du cadre supérieur qui l'englobe. Si l'Etat est nécessaire à l'individu, et nous l'avons suffisamment démontré, il ne doit pas empêcher le développement du cadre supérieur, qui l'englobe, qu'est l'Humanité; son rôle est, au contraire, de favoriser la Société internationale, afin que l'individu puisse y pénétrer et y exercer ses activités, le plus aisément possible, et sans trouble.

Cette nécessité de l'Etat pour les individus est un fait qui n'est pas créé par des conceptions juridiques, mais qui résulte de la nature des choses, de certains facteurs objectifs. C'est par instinct que les individus ont cherché à s'associer. Cet instinct a pu être exploité par les gouvernants; peu importe pour nous, c'est un problème de Droit public, qui ne doit pas nous retenir. Il n'en reste pas moins vrai que les individus ont cherché à se grouper, et l'ont fait, sous l'influence

de certains facteurs. Les théories ont traduit ces faits, les ont faussés, et il en est résulté un état d'esprit dont une étude objective doit tenir compte, car il est devenu une réalité. Quelles influences ont dirigé cet instinct, ont influé sur lui pour aboutir à ces groupements que nous voyons aujourd'hui, comment se sont formés les cadres actuels? L'étude suivante éclaircira cette question.

SECTION II

Les facteurs du groupement.

La bibliographie sur ce sujet est immense (^{3 bis}). Ce n'est pas son dépouillement que nous voulons exposer, mais simplement présenter quelques idées qui trouveront leur application dans la suite.

Une idée importante est la suivante : le fait du groupement des hommes est basé sur la différence qui existe entre eux. C'est cette différence, fonction de plusieurs éléments et amplifiée par un sentiment, celui de la conscience de leur différence, que nous devons étudier.

Les hommes se divisent en plusieurs races, et ce fait amène deux choses : un désir de se grouper avec ceux de même race et, aussi, le désir d'éviter ceux qui sont d'une race différente. Il est certain que, historiquement, et encore aujourd'hui, ce facteur dut jouer un grand rôle, mais trop vague et trop imprécis pour

(3 bis) Cf. Le Fur : Races, Nationalités, Etats.

qu'on puisse en tirer des conséquences précises dans les groupements actuels.

La Langue fit une séparation dans les groupements précédents et fut l'occasion, en les divisant, de liens plus étroits. Pouvoir exprimer sa pensée, ses désirs et être compris, voilà certes de quoi créer un centre solide. Les influences mystiques ne sont point à négliger; la communion des esprits, dans une même religion, dans un même mythe, peut encore le renforcer. Mais ceci n'est pas assez, et, pour nous, la plus grande cause de groupement se trouve dans le facteur géographique. Toute l'activité de l'homme est influencée par l'endroit où il vit. C'est parce que les hommes ont vécu dans des endroits différents qu'ils sont ainsi divers. Ce facteur exerce son influence en deux sens : la différence de lieu, difficilement combattue autrefois, a empêché l'unité de civilisation; les différences du sol, de toutes sortes, amènent des intérêts différents et une conception autre de la vie.

Reprenons ces deux modalités. La distance a créé les séparations entre individus, d'abord en plaçant les hommes dans des endroits différents, ensuite en mettant un obstacle matériel à une formation spirituelle unique. Obstacle matériel parce que les communications furent difficiles et que le même climat n'exerçait pas son influence sur tous les individus. L'obstacle tend à disparaître avec les moyens de communication actuels. Ils tendent, par la mise en rapport des idées et des gens, à unifier les civilisations. Une civilisation

n'est-elle pas une formation commune d'esprit, une même façon d'envisager les choses, qui se traduisent par une unité, dans les conceptions morales et les actions individuelles. Et, cependant, ne peut-on encore remarquer, malgré un certain nombre de principes communs et admis par tous, des esprits différents et même une interprétation autre de ces principes. Le soleil, qui brille en tel pays, développera la sensibilité de ceux qui en jouissent. Sa carence conduira ceux qui en sont privés à être moins perceptibles aux impressions extérieures, les incitera à une vie intérieure et à plus de réserve. Mais ceci en influant sur les hommes et sur leur esprit et en tendant à grouper naturellement les hommes, qui ont subi la même influence, ayant la même conception de la vie, n'est qu'un aspect de l'importance du facteur géographique.

Le sol agit aussi sur la formation des groupes par ses accidents physiques et par sa richesse. De la configuration géographique peut ressortir l'idée d'unité et de groupement : une montagne voilera l'horizon ; un fleuve sera un obstacle à une expansion ; une mer isolera. Cette disposition des lieux peut favoriser le désir du groupe de s'agrandir ou le limiter, et être ainsi une source de convoitise.

Les Etats actuels sont les fruits de conquêtes. L'instinct d'expansion du noyau, qui rassemble les satellites, fut favorisé par le milieu, en général homogène, où il se développa. Cet instinct de conquête poursuivait un but : celui d'obtenir des limites précises ou d'englober

des territoires et des gens semblables au groupe conquérant. Toute conquête basée sur d'autres principes est nécessairement précaire. La politique de la France ne fut-elle pas toujours de réaliser ce que Richelieu appelait le « précarré », c'est-à-dire porter les frontières au Rhin d'une part, aux Pyrénées d'autre part.

Ce facteur géographique, dont l'importance se révèle dans la question de frontières, si souvent remaniées, mais dont certaines s'imposent, a contribué à développer cette idée d'individualité. L'effort des peuples tend à protéger les groupes qu'ils forment et le territoire sur lequel ils vivent par des moyens naturels. C'est pourquoi ils ont tendu à donner à leur individualité des limites physiques bien nettes. L'Angleterre est un exemple parfait de cette conception aidée par la nature. Ses frontières naturelles ont dû être ses frontières politiques, et, pour ce, elle a repoussé les invasions et soumis ceux qui partageaient son île. Ainsi son individualité fut sauvegardée, mise à l'abri, en lui donnant l'impression d'être bien chez elle. Elle peut se retrancher du monde continental sans cependant se défendre d'un certain droit de regard.

Le Rhin est aussi une frontière que la logique physique doit imposer au droit international, de même que la limite des Pyrénées. A défaut de ces limites naturelles, les frontières doivent, alors, délimiter les peuples. Ce fut l'effort d'après guerre pour les nouveaux

Etats. Nous ne cachons pas que certains partages furent peu soucieux de ces principes : témoin le partage de la Hongrie (4), et furent faits sans aucun critérium, sauf celui du droit du vainqueur. Si le Droit n'est pas fondé sur la réalité, ce n'est qu'une fiction. Nul ne niera, malgré le prétendu droit à la mer, que le couloir polonais est une hérésie.

Ce n'est pas seulement la configuration géographique, résultat des accidents de terrain, qui exerce une influence, mais aussi la géographie économique. Un sol dont la fertilité peut être spécialisée, dont les richesses minières présentent une certaine unité donne aux habitants qui l'occupent et l'exploitent un ensemble d'intérêts communs. De là une unité de ce groupe. Cela se retrouve à l'intérieur de tous les Etats où il existe un certain régionalisme de fait. Les vignobles du Bordelais, de la Bourgogne, le bassin de Briey, de Nancy, etc., en sont quelques exemples, pour la France.

Mais ce régionalisme économique, dont on tient peu compte à l'intérieur, acquiert une certaine importance dans les rapports entre individus de différents pays

(4) La Hongrie a une frontière physique des plus nettes : les Karpates. N'a-t-on pas imaginé de couper au milieu la large vallée enserrée par ces montagnes par le moyen d'une ligne droite tracée sur la carte. Ce tracé a amené des incidents ridicules. Tel village était partagé, même telle maison de tel village. Une rectification de cette absurdité a eu lieu, mais ici le droit a été par trop peu soucieux de la réalité.

quand il a pour cadre ces mêmes pays. Chaque pays a sa production dont il voudra assurer l'écoulement. Le marché intérieur est rarement suffisant pour l'écoulement de certains produits, car un pays a forcément une spécialité ou une aptitude résultant de multiples conditions qui le pousseront à développer une branche plus qu'une autre. De là, un régionalisme économique dans le cadre des Etats actuels, que la proposition de M. Loucheur, à l'Assemblée de Genève de 1923, a évoqué, proposant d'en discuter le remède dans une conférence ultérieure. La conclusion en est la superposition aux frontières physiques de frontières économiques par le moyen de tarifs douaniers.

Il y a, ici, un phénomène intéressant et des plus importants : l'aspect économique d'une contrée a été un facteur du groupement des individus; mais, en même temps, tout ce qui tend à grouper tend à individualiser chaque groupe; c'est ce qui a eu lieu, et ce souci de conserver son individualité par les moyens économiques, et de ne la conserver que pour des raisons économiques, est actuellement le grand support de l'individualité des Etats. A chaque époque, le but de cet exclusivisme s'est révélé par les moyens mis en œuvre. L'ensemble des intérêts des individus, dont l'activité économique fructueuse est la condition de vie matérielle, renforce cette individualité et la confirme. C'est, sinon le seul, du moins le principal support, à l'heure actuelle, de l'entité Etat. Les frontières

géographiques ont été vaincues et surmontées par tous les moyens humains. Sans doute, sont-elles de quelque utilité dans une guerre, mais, actuellement, la guerre n'est pas le but immédiat des peuples et n'est pas leur raison de vivre. Ce que les individus cherchent à acquérir, ce sont les moyens matériels pour se développer. Ils les acquièrent dans la sphère de l'Etat où ils vivent, et dans laquelle s'effectue une circulation de richesses qui les satisfait. Mais l'Etat n'est pas un cycle fermé : c'est une nouvelle preuve qu'il ne peut se suffire à lui-même. Cette circulation de richesses, dans ce groupe, emprunte une partie de sa force, depuis déjà longtemps, et, de plus en plus, aujourd'hui, à la circulation de richesse internationale. Et, par cela même qu'un commerce national ne saurait trouver dans le cadre de l'Etat dont il dépend un débouché suffisant et qu'il est obligé de viser les marchés étrangers, une lutte va s'organiser, va fausser la loi de la concurrence mondiale et aboutir à l'érection de frontières économiques, par le moyen de tarifs douaniers, en feignant de protéger les producteurs nationaux.

Comme disait Bastiat : « Pourquoi chercher à abattre ces frontières physiques quand, aussitôt après, vous en érigez de beaucoup plus coûteuses pour le commerce avec vos douanes ? » Pourquoi, en effet, alors que tout porte vers une vie internationale, veut-on se renfermer dans une vie nationale, dans un exclusivisme contre nature, qui fausse cette idée d'individualité éta-

tique et arrive à fausser le rôle de l'Etat dans la Société internationale? C'est ici la grande lutte du protectionisme et du libéralisme, qui nous paraît avoir été discutée toujours d'un point de vue trop théorique.

La réponse, nous la trouvons dans un passage d'un article de M. Scelle ⁽¹⁾.

« Il arrive, malheureusement, que l'action étatique au lieu de se produire par une internationalisation constante et progressive des rapports juridiques, aboutisse, au contraire, à des phénomènes de rétractabilité ayant leur origine dans des conceptions économiques ou politiques « nationalistes », engendre des préparations d'offensive ou des réductions de défense nettement contraires au but social international. C'est que l'Etat a une tendance invincible à devenir la chose de quelques-uns (et non plus le gérant des intérêts collectifs), la chose de ceux qui détiennent la plus grande force sociale, les gouvernants. » Nous ajouterons : influencés, en général, par les producteurs ou des pouvoirs en coulisse.

Nous croyons, en effet, que l'Etat en défendant ainsi « la chose de quelques-uns », et en ayant l'air de défendre celle de tout le monde, sort de son rôle. L'Etat est nécessaire, nous l'avons vu, mais il ne doit pas être un obstacle à la bonne marche du groupement supérieur et unique qui l'englobe, composé de tous les individus

(1) R. S. Dt. I. P., 1923, p. 120.

en général formant l'Humanité. Un Etat, pour vivre, a besoin des autres Etats. Une entité quelle qu'elle soit a besoin de ses semblables et d'un groupement supérieur pour vivre et se développer. Tout se paie : vous protégez vos industries par des droits frappant les produits étrangers semblables à ceux qu'ils produisent. Que font ces derniers ? Ils usent de la réciprocité. Qui en souffre ? L'individu, en achetant des produits qu'il paie toujours à un prix supérieur à leur valeur, alors que c'est son seul intérêt qui devrait être la norme de l'activité des gouvernants.

Quoi qu'il en soit, voyons les faits tels qu'ils sont. La question des frontières économiques est aussi importante aujourd'hui que la question des frontières physiques. Peut-être même, aurons-nous l'occasion de voir qu'elle l'est davantage. Si nous essayons de résumer ces quelques observations sur la nécessité de l'Etat et les facteurs qui ont fourni les groupements actuels, nous arrivons à la conclusion suivante : l'Etat est nécessaire à l'individu, et à la Société internationale, contrairement à ceux qui pensent que tant que subsistera cette forme de collectivité l'esprit international ne pourra se développer. Ils ont raison, s'ils pensent aux théories juridiques édifiées, à propos de ce groupement, que nous allons étudier dans le chapitre suivant. Ils ont tort, si leur jugement est absolu, ce qui prouve qu'ils n'ont pas compris le rôle de l'Etat.

Cette nécessité n'est pas une affirmation *a priori*.

Non, nous l'avons, croyons-nous, assez démontré; c'est la conséquence de faits indiscutables. L'instinct social de l'homme est influencé par des facteurs de toutes sortes et, notamment, par des facteurs physiques, qui les ont différenciés les uns des autres. De telle sorte que les individus, toujours stimulés par cet instinct de sociabilité, se sont réunis en plusieurs groupes dont la formation a été justement fonction de ces facteurs. La conquête a pu amplifier ces groupes, mais nous avons vu les conditions de sa réussite : un milieu homogène et qu'elle soit basée sur des conditions physiques qui s'imposent. Des entorses à ces principes ont eu lieu : leur rétablissement a été sanglant.

La consolidation de ces groupes, la cimentation de tous ces facteurs ont été l'œuvre d'un sentiment dont la prise de conscience, par les individus de chaque groupe, a été une œuvre de longue haleine, que nous verrons à propos de l'évolution de la notion d'indépendance. Mais, il faut le reconnaître, cette œuvre a parfois été faussée en attribuant à l'État un rôle qui ne lui est pas assigné. Il y a eu, en effet, une exaspération du sentiment d'individualité du groupe, qui a imprimé, très souvent, une mauvaise direction aux actions des gouvernants de l'État, celles-ci ont entraîné à leur suite les gouvernés, faisant oublier le principe de solidarité unissant tous les hommes du monde, principe plus aisément distingué dans les rapports d'État à État.

Mais, dira-t-on, quelle part exacte est faite à l'Etat dans le monde international, quelles attributions doit-il exercer? Il y en a de vitales. Ceci est le départ à faire entre le domaine de l'Etat et le domaine international, départ essentiellement variable, et qui est justement le grand problème que cette thèse a pour but de résoudre, en s'aidant de la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale.

Avant d'aborder la deuxième partie, qui traitera cette question, nous devons poursuivre l'étude des prémisses que nous jugeons nécessaires à la compréhension de la position du problème que sont « les limites actuelles de la compétence de la Société des nations ».

La poursuite de cette étude trouve sa voie dans la présentation de quelques idées sur les théories auxquelles nous avons fait allusion. Celles-ci ont eu pour objet d'exprimer juridiquement et de justifier les faits que nous venons de décrire, et qui se retrouvent dans le phénomène objectif qu'est l'Etat. Une double raison milite en faveur de cette idée. Il nous paraît nécessaire d'expliquer ce terme dont l'emploi va être si fréquent, de montrer ce qu'on entend actuellement par ce mot, ce qu'il recouvre en réalité. En outre, les développements ultérieurs nous permettront de faire appel à ces éléments constitutifs et de dégager, pour l'étude des limites de la compétence de la Société des nations, un critère basé sur cette notion d'éléments essentiels

à l'Etat. C'est la frontière en deçà de laquelle les gouvernants des collectivités peuvent se replier et se dresser contre les interventions.

SECTION III

Les éléments constitutifs de l'Etat.

L'Etat est nécessaire, nous l'avons vu, mais que comprend cette entité? Quels sont ses éléments dont l'absence ou l'entrave empêche d'appeler une collectivité de ce nom?

Disons, tout de suite, que nous dissociions les deux points de vue : le point de vue interne et le point de vue international. Pour nous, ce n'est pas l'admission du groupement dans la Société internationale qui est le critère de l'Etat. L'Etat existe, abstraction faite de cette prérogative. C'est l'étude intrinsèque de l'Etat que nous voulons faire; ce sera plus objectif. C'est ensuite sur cette entité répondant aux qualités que nous allons énoncer, comprenant les éléments que nous allons indiquer que viennent se greffer les privilèges que la théorie de la souveraineté lui concède dans le domaine international.

Expliquons d'abord cette dissociation des deux points de vue.

Nous croyons qu'il existe des groupes qui méritent l'appellation d'Etat, car ils ont les qualités habituellement attachées à ce nom, sans être considérés pour

autant comme membres de la Société internationale.

MM. de Lapradelle et Michoud ont fort bien mis en lumière cette idée à propos de la question finlandaise, Le publiciste autrichien Jellinek, dans sa conception que l'Etat souverain, au point de vue international, est celui qui a la « compétence de sa compétence » n'a fait que développer ces idées. Il y a, à notre avis, un ensemble de prérogatives destinées à faire vivre un certain groupe d'hommes en commun, déjà réunis par plusieurs liens, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir, qui sont le propre de toute activité étatique. Nous ne pouvons mieux faire que citer deux passages de cette brochure sur la question finlandaise, qui résument notre opinion, et l'exprimeront en termes des plus nets ⁽⁶⁾ :

« Il existe des Etats souverains et des Etats non souverains, les premiers n'ayant au-dessus d'eux que les règles du droit auxquelles est soumise toute activité libre et ne s'exposant en cas de méconnaissance de ces règles qu'aux sanctions générales du droit des gens; les autres subordonnés au moins pour une portion de leur activité à une puissance supérieure sans cesser pour cela d'être considérés comme des Etats et d'en exercer toutes les prérogatives qui ne sont pas inconciliables avec les droits de la puissance supérieure. »

Et plus loin un passage indique clairement que la

(6) 1901, *La question finlandaise*, L. Michoud, A. de Lapradelle, p. 45. — Cf. aussi Duguit, *Droit constitutionnel*, tome II, p. 110 à 132.

qualité d'Etat peut être indépendante des prérogatives extérieures (7). « Pour distinguer l'Etat des autres communautés à base territoriale, il faut s'attacher non à l'indépendance, qualité toute négative, mais aux prérogatives positives qui doivent appartenir à l'Etat et dont l'indépendance n'est que la manifestation et la garantie supérieure. »

Il ressort de là que les caractères de la souveraineté externe ne sont pas toujours très indépendants de l'étude du sujet; c'est son étude qui va d'abord nous retenir. Nous étudierons après les caractères de la souveraineté externe, ou les qualités que doit présenter ce groupe pour être considéré comme état souverain dans le domaine international.

Définition de l'Etat. — Nous donnerons de l'Etat, considéré du point de vue interne, la définition suivante : « Un groupe d'individus unis par de multiples liens tels que le passé, la langue, etc., dont ils ont conscience et qui engendrent un sentiment d'individualité collective, fixés sur un territoire et régis par un gouvernement responsable et tel qu'il soit pour ce groupe la seule et la plus parfaite expression d'autorité à laquelle il est soumis. »

La complexité de cette définition répond à deux observations. La lecture de toutes les définitions données en cette matière ne nous a pas satisfait pleinement.

(7) *Ibid*, p. 47.

Toutes recherchent une formule simple; la complexité est plus près de la vérité. Aussi la recherche de quelques principes ou définitions nets et concis, qui, en certaines matières, peut être de quelque valeur, dans beaucoup d'autres a-t-elle besoin d'être limitée et leur application vérifiée toujours avec les faits. Le Droit doit être fait de nuances pour qu'il ait quelque utilité pratique. Son objet est de réglementer des faits, disons plus, des actions, dont les conséquences rejailliront sur l'homme, mais dont la cause était déjà l'homme. Une étendue doit s'adapter à son objet. Toutes les sciences qui ont trait directement ou non à l'activité de l'homme ne peuvent avoir la prétention de dégager des conclusions simples, énoncées en quelques phrases lapidaires. La diversité de l'âme humaine, influencée par de multiples facteurs, se retrouve dans les phénomènes sociologiques et doit se retrouver dans la réglementation juridique de ces derniers.

Les gouvernés. — Le premier élément est l'élément Population, dont la plus grande partie est ce que M. Duguit appelle les gouvernés. Un Etat ne se conçoit pas, en effet, sans cela; la fin de l'Etat étant l'homme, il est compréhensible que, sans cet élément, rien n'existerait puisque, nous l'avons vu, tout est fait pour lui. C'est la raison d'être de l'existence de tous les groupes et de l'Etat en particulier ⁽⁸⁾.

(8) On n'a pas manqué de soutenir, surtout l'Ecole allemande, que

Mais cette population a une limite dans l'espace, en ce sens qu'elle se distingue des autres. D'aucuns l'appellent nation et font suivre ce mot d'un adjectif qui évoque sa qualité; ainsi parle-t-on de la nation française, la nation allemande... Ce terme de nation est lui-même vague et semble ignorer les détails du problème en ne se référant qu'à un élément important de ceux qui la composent. Cette population doit être unie; elle se présente à nos yeux comme un tout lié par quelque chose. Sur ce « quelque chose » on a beaucoup écrit. La race, la langue, la religion, chacune a été présentée tour à tour comme cause principale et comme cause auxiliaire d'union des individus. D'autres, M. Duguit à la suite de MM. L. Bourgeois et Durckheim, ont basé cette union sur la conception de la solidarité. Si les hommes sont unis entre eux, c'est parce qu'ils sont sociables, et ils le sont pour deux raisons, que M. Durckheim a mises en lumière et que M. L. Bourgeois a développées; d'une part, ils ont besoin de trouver pour se développer des individus semblables à eux, mais, d'autre part, la différence entre eux accroît ce lien. Ils se complètent ainsi leurs lacunes les uns les autres et jouissent des avantages des uns des autres. C'est la solidarité par similitude et par diffé-

l'Etat était une fin en soi et l'individu un moyen pour satisfaire cette dernière. Nous nous élevons de nouveau fortement contre cette conception qui a abouti à cette théorie aussi fausse que dangereuse appelée « Souveraineté », et que nous aurons l'occasion de discuter.

renciation qui aboutit à la division du travail. Chaque homme d'un pays a donc le sentiment d'être aussi utile à son voisin que ce dernier l'est à lui-même; il se sent solidaire de ceux qui l'entourent. Sans nier l'influence de tous ces éléments, nous croyons cependant qu'ils ne sont pas nécessaires aujourd'hui. Personne ne viendra douter de la réalité de la solidité de la nation suisse, et pourtant nous y trouvons trois races, trois langues, trois religions. Mais tout ceci se fonde dans la qualité de Suisse que chaque individu a la conscience d'être avant d'être Français, Allemand ou Italien.

Ce lien un peu mystérieux, mais qui réunit si parfaitement tous ces individus, provient d'un certain sentiment basé sur la solidarité, puisé dans le passé et renforcé par l'histoire de son développement. Ils ont le sentiment qu'ils ont un ensemble d'intérêts à eux propres, qu'ils ont un but commun à poursuivre dans l'avenir. Ce sentiment est encore accentué par la conscience qu'ils ont et de ce lien et de l'individualité du groupe qu'ils forment, de sa distinction d'avec les autres groupes et par l'idée que les groupes qui les entourent ne pourraient leur accorder un régime semblable, car les individus qui les composent sont différents.

M. Laski ⁽⁹⁾ a fort bien décrit cet état de choses :
« Il (le nationalisme) exigea dès lors les signes exté-

(9) H.-J. Laski, *Grammar of Politics*, 1928, p. 218.

rieurs de la suffisance personnelle. Il a demandé pour chaque nationalité un gouvernement et autonome et indépendant. L'Italien ne veut pas plus être sous les ordres de l'Autrichien que le Bulgare ne veut être sous ceux du Turc. Il a recherché les frontières que réclame sa position stratégique. La France doit avoir le Rhin comme barrière contre l'invasion allemande. Il a fait revivre et a développé les théories du « Colbertisme » et a cherché au moyen des tarifs à faire de chaque nation une complète unité économique.

» A franchement parler, en fait, l'idée de nationalité est, ainsi que Renan l'a démontré dans un passage célèbre, d'un caractère essentiellement spirituel. Elle implique le sens d'une unité spéciale qui sépare ceux qui la composent du reste de l'humanité. Cette unité est le résultat d'une histoire commune de victoires gagnées et de traditions créées par un effort commun. Il y croît un sentiment de parenté qui renferme les hommes dans une unité parfaite. Ils reconnaissent leurs caractères communs et accentuent leur différence d'avec les autres hommes. »

Ces individus liés par ce sentiment forment ce qu'on appelle généralement la nation, au sens étroit et précis du mot. C'est à eux qu'on fait allusion quand on emploie ce terme. Mais tous les individus qui composent l'État ne rentrent pas dans cette classification. Ceux-ci doivent dominer sinon par le nombre au moins par une supériorité quelconque qui peut être le plus sou-

vent la force, mais n'est pas exclusive, par exemple, d'une civilisation plus parfaite. Si ce n'était ainsi, l'existence de l'Etat serait bien précaire. Nous faisons allusion ici à certains éléments de la population qui ne répondent pas aux qualités énumérées plus haut, c'est-à-dire qui n'ont pas ce sentiment de solidarité, ou qui l'ont à un degré moindre. Ceux-là sont représentés par l'élément colonial, et leur différence de sentiment, présumée ou vérifiée, se traduit par un régime d'inégalité politique jusqu'à ce qu'on puisse les englober dans la catégorie des nationaux.

De ceux-ci, de ceux qui n'ont pas ce sentiment, enlevons les immigrés dont la prospérité, s'ils s'établissent définitivement, est liée à celle des individus qui les entourent. Mais il reste les populations de territoires retenus par la force, qui sont par exemple des minorités de race, de religion, de langue. Ce problème a été rendu moins aigu et moins dangereux pour la stabilité de l'Etat qui les englobe et la paix du monde par l'intervention de la Société des nations. Ceci aboutit à une véritable immixtion de cet organisme international par le moyen de son Conseil dans les affaires intérieures de l'Etat, comme nous aurons à nouveau l'occasion de le signaler. L'origine s'en trouve dans le projet du président Wilson : celui-ci, entre la première Conférence de la Paix et la deuxième qui s'ouvrit en mars 1919, était retourné en Amérique. Il tint compte, pendant ce voyage, d'une délégation parlant au nom de 9.000.000 d'Israélites.

L'article 86 du Traité de Versailles en a énoncé le principe à propos de la Tchécoslovaquie (10).

Le Traité-type, en cette matière, fut celui signé le 28 juin 1919, aussi à Versailles, entre la Pologne, les grandes puissances et l'Allemagne.

L'article 2 énonce d'une façon plus claire la solution du problème de ces minorités (11).

Le but de ce traité et d'autres analogues est de protéger ces groupes d'individus liés entre eux par la race, la langue, la religion, ou par une culture commune qui forment de ces groupes des nationalités. L'Etat auquel ils sont rattachés doit leur concéder certaines facilités pour qu'ils ne souffrent pas dans l'exercice de ces activités qu'ils ont toujours pu exercer jusqu'à présent, ou qui était l'idéal qu'ils cherchaient à obtenir par tous les moyens. Le contrôle du Conseil de la Société des nations vient ajouter une garantie. On peut croire qu'avec le temps, trouvant par cet Etat qui les englobe, la satisfaction des conditions de vie qu'ils jugent indis-

(10) Art. 86 : « L'Etat tchécoslovaque accepte, en agréant l'insertion dans un Traité avec les principales puissances alliées et associées, les dispositions que ces puissances jugeront nécessaires pour protéger en Tchécoslovaquie les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion. »

(11) Art. 2 du Traité ci-dessus mentionné : « La Pologne s'engage à assurer une entière et complète protection de vie et de liberté à tous les habitants de la Pologne, sans distinction de naissance, de nationalité, langue, race ou religion. » Des traités dans le genre de celui-ci furent signés avec tous les pays nouveaux dans la composition desquels rentraient des éléments différents du noyau national. Les grandes puissances ne sont pas liées pour leurs « Minorités » par des traités semblables. On leur a fait confiance.

pensables pour eux-mêmes, ils s'attachent à cet Etat qui leur permet de vivre selon leur idéal et s'associent aux intérêts de ceux qui les entourent.

Nous voyons que l'élément population d'un Etat peut être varié. Nous y trouvons en effet trois parties :

1° Un groupe d'individus que nous appelons nationaux, car ils remplissent parfaitement les conditions indiquées dans notre définition; ils sont vraiment la substance, la base de tout Etat.

2° Un groupe important dans les Etats actuels, dont le domaine colonial est étendu, d'indigènes.

3° Et, enfin, le groupe des protestataires et des minorités.

Remarquons en passant que, dans le premier groupe, on pourrait, en analysant un peu plus, trouver des distinctions, car si au premier abord ce groupe nous paraît homogène et comme assez important pour dominer ou annihiler l'influence des autres, il n'en est pas complètement ainsi dans la réalité. Les luttes de partis nous montrent que ces nationaux ont différentes façons d'apprécier les intérêts communs et ce lien mystérieux qui les unit. Depuis les internationalistes jusqu'aux nationalistes farouches, toute une gamme d'opinions se développe. De plus en plus, sous la poussée des idées démocratiques, les gouvernés, comme nous le montrerons un peu plus loin, prennent conscience des problèmes de toutes sortes qui intéressent leur collectivité; de plus en plus les gouvernements devront

compter avec cette force. L'idée de Patrie n'est que l'expression mystique de ce sentiment de solidarité et de la croyance que les intérêts communs ne peuvent être satisfaits que par cette entité qui les englobe, car celle-ci a une destinée et des intérêts différents de ses voisins. Le professeur Laski, parlant de patriotisme, exprime cette idée de la façon suivante : « Le patriotisme, l'amour d'une nation pour elle-même, peut résider dans des sentiers détournés, mais au fond il semble une expression instinctivement naturelle de parenté avec un groupe choisi qui est délibérément exclusive par tempérament. »

Nous verrons, en étudiant l'histoire de la souveraineté externe, comment on peut analyser ces sentiments d'une façon plus précise en considérant leur origine et leur transformation. Pour le moment, retenons qu'ils existent et que les nationaux sont pénétrés de cette idée, que toucher à une fraction d'eux-mêmes est porter atteinte à un de ces éléments constitutifs de l'Etat.

Territoire. — Ce dernier sentiment trouve aussi son expression renforcée par la concrétisation de son objet avec le territoire. Nous avons dit que cette population devait être fixée sur un terrain commun. Nous ne nous occupons pas de savoir quels sont les droits de l'Etat sur son territoire. Ceci est un problème de Droit public interne qui, bien que pouvant avoir des répercussions pour l'explication de certains faits internatio-

naux, tels que les cessions, ne doit pas être discuté ici. Marquons l'essentiel. Il faut qu'il y ait un territoire; sans doute, objectera-t-on que ce n'est pas un élément essentiel, et on se référera à l'exemple des tribus nomades et à celui plus récent de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, reconnues comme Etats par les Alliés avant l'attribution officielle de territoires qui fut faite par le Traité de Versailles le 28 juin 1919. Mais ce n'est qu'un exemple dont la portée se trouve limitée par les circonstances mêmes qui l'entourent.

Il y a une chose qu'on ne peut discuter; c'est qu'il faut une limite à l'exercice de l'action des gouvernants, et cette limite est donnée par le territoire. Parfois une fiction l'étend, comme dans le cas des ambassades ou de la mer territoriale, mais ce n'est là qu'un témoignage en faveur de la nécessité de cet élément. Et si nous regardons son importance du point de vue international, nous la trouvons consacrée par l'article 10 du Pacte, qui dit que : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. »

En fait, pour être membre de la Société des Etats, il faut avoir un territoire délimité, et, pour faire partie de cette élite de la société des Etats qu'est la Société des Nations, il faut avoir en plus un territoire de quelque importance. La Principauté de Monaco pourrait en dire long.

Retenons aussi ce fait, dont l'importance se révélera plus tard, à propos de questions de frontières, que les habitants ont le sentiment que c'est leur chose propre. Si la Patrie est l'expression mystique de leurs sentiments, le territoire les cristallise sous une forme concrète, en faisant appel au sentiment si fort chez l'être humain, celui de la propriété; c'est l'image qui s'évoque à leurs esprits quand ils prononcent ce mot de Patrie.

Gouvernants. — Que voyons-nous de plus dans l'Etat après la nation au sens large du mot et le territoire ? Nous trouvons un Gouvernement. Nous ne discuterons pas la qualité de cet organe, s'il est investi de puissance publique ou non, quels sont ses rapports et leur nature avec les personnes établies sur le territoire, les gouvernés. Bornons-nous à dire que les gouvernants sont des personnes semblables aux gouvernés, auxquels leur titre ne confère pas une essence spéciale. Ce ne sont pas des maîtres ayant des pouvoirs illimités sur ceux qu'ils gouvernent; ce sont tout simplement des individus qui, par suite de leur plus grande force, actuellement une combinaison d'habileté et de suffrage électoral, ont la charge de mener à bien les entreprises de la collectivité à la tête de laquelle ils sont, de veiller à ses intérêts, guidés en cela par la règle de droit. La règle de droit est une règle de conduite souvent exprimée dans des textes, mais toujours déduite de la connaissance de quelques vé-

rités sociologiques. Ces vérités découlent du fait que les hommes sont sociables, obligés de vivre en société, et qu'ils ont conscience de cela. Ils sont soumis, à cette fin, à un certain nombre de règles déduites de la nature des choses dont l'application et l'observation sont nécessaires pour la marche de ladite société. Aux gouvernants à les exprimer, à les faire appliquer et à les suivre. Y a-t-il infraction à une de ces règles dont l'ensemble constitue la « norme sociale », alors une réaction se produit chez les gouvernants qui se sentent touchés dans l'une quelconque de leurs activités. Cette réaction est plus ou moins forte selon que l'infraction atteint un plus ou moins grand nombre de gouvernés, selon que les gouvernés sont plus ou moins conscients de leur individualité et des règles qui s'imposent à leur société. Ceci a son importance, nous le verrons plus loin; signalons-en l'idée maintenant : si les gouvernants sont guidés à l'intérieur, ou plutôt doivent être guidés par les réactions de l'opinion, baptisées règles de droit quand elles ont assez de force pour apparaître sous la forme d'un texte précis; il devrait en être de même quand ils agissent à l'extérieur. Sans doute cela existe-t-il, mais la compréhension des problèmes extérieurs est beaucoup plus difficile à percevoir d'une façon claire. Elle exige deux choses, en effet : une éducation de l'esprit du peuple qui, jusqu'à présent, a manqué en grande partie, en sorte que les gouvernants en sont arrivés, appuyés en

outre par cette théorie de la souveraineté, à considérer les affaires extérieures comme leurs affaires propres; ensuite un exposé du problème, de la difficulté, sincère et clair, et non coloré des diverses teintes de la presse.

En énumérant le gouvernement comme troisième élément que nous trouvons dans l'Etat, nous lui avons adjoint deux qualités. Nous avons dit qu'il devait être responsable, c'est-à-dire qu'il devait être, qu'on nous passe l'expression, incorrecte peut-être, mais imagée, le véritable directeur des affaires de la nation. Les décisions des gouvernants ne doivent pas pouvoir être désarmées par les gouvernés. C'est à ceux-ci à ne pas trop s'avancer. Si on jette un regard sur l'extérieur, cette proposition prend toute sa force. Dans les rapports internationaux, seuls les gouvernants comptent, et leurs pouvoirs ne doivent pas être mis en doute. Ce gouvernement, avons-nous ajouté, doit être pour ce groupe la seule et la plus parfaite expression d'autorité à laquelle il est soumis. Ceci est très important et se réfère aux explications que nous avons données au début de notre étude sur l'Etat.

Il ne doit pas y avoir d'autres autorités, d'autres gouvernants qui s'immiscent dans les affaires intérieures de ce groupe que nous appelons Etat. Toutes ces prérogatives intérieures doivent relever d'un seul gouvernement. Pour nous les affaires extérieures peuvent relever d'un autre gouvernement sans que cela

enlève la qualité d'Etat à ce groupe; ce qu'il ne faut pas, c'est que les gouvernants de l'Etat soient soumis, pour l'exercice de leurs prérogatives assurant la marche de l'Etat, à un autre contrôle exercé par d'autres gouvernants. Il ne faut pas que les gouvernés sentent chez ceux qui sont à la tête de leur groupe un manque de liberté et d'indépendance dans l'exercice de leurs activités.

Un double exemple fera comprendre ces quelques observations. Un département français est une entité administrative qui comprend un territoire nettement défini, une population, et des gouvernants : le préfet et le conseil général élu; nous dirons même que la population de ce territoire peut avoir le sentiment qu'elle a un ensemble d'intérêts à défendre, et sa Chambre de commerce sait, à l'occasion, se montrer excellent avocat; cependant, pourra-t-on dire que c'est un Etat ? Non, parce que les gouvernés savent qu'au-dessus du préfet, il y a le gouvernement central, qui non seulement s'occupe des affaires extérieures de la France, mais aussi intervient, par son contrôle ou son action directe, dans les affaires du département. L'autre exemple illustrera l'autre face du problème. L'Autriche et la Hongrie étaient, avant la guerre, deux royaumes, deux Etats, au sens que nous avons donné à ce mot. Chacun avait un territoire distinct, une population différente et un gouvernement autonome composé d'un Parlement et d'un Ministère. Les Hon-

grois avaient le sentiment, fondé sur une réalité qui leur coûta cher d'acquérir, que leurs gouvernés étaient libres et indépendants dans l'exercice de leurs prérogatives intérieures. Seules les affaires extérieures relevaient d'un ministère commun qui gérait aussi quelques affaires communes de ces deux monarchies. Au point de vue international, elles apparaissaient comme une seule entité, symbolisée par une représentation diplomatique unique. Ces deux exemples nous montrent d'une façon simple que les éléments constitutifs d'un Etat se résument aux trois que nous avons indiqués et commentés le plus rapidement possible : la Population, le Territoire, les Gouvernants. Pour nous, l'attribution à un groupe de la dénomination « Etat » est indépendante des caractères de la souveraineté extérieure.

C'est d'eux maintenant dont nous allons nous occuper. Un Etat titulaire de la souveraineté extérieure est celui qui a une part active à la vie internationale. C'est un groupe constitué, comme nous l'avons dit, mais avec en plus la faculté de réfléchir à l'extérieur cette situation, cette unité, cette individualité, cette liberté d'action.

En quoi se résume cette souveraineté extérieure, c'est ce que nous allons voir.

CHAPITRE II

LE FONDEMENT JURIDIQUE DES LIMITES DE LA COMPETENCE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — LA THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ.

Nous venons de voir ce qu'est l'Etat. En étudiant ce à quoi il répond, nous avons montré sa nécessité. De ces observations, comme conclusion, nous avons dégagé la synthèse de ses éléments constitutifs, notion dont l'importance apparaîtra dans notre deuxième partie.

Les fissures du Pacte n'ont pas été déduites directement de ces observations. Le Pacte a tenu compte de la réalité au travers d'une théorie juridique, traduction de cette idée de nécessité de l'Etat dont nous avons fait le commentaire. Cette théorie, c'est celle de la souveraineté. Importante, elle domine tout le droit international; elle est le talisman de l'indivisibilité des Etats et, pourquoi ne pas le dire, le frein à tout progrès international.

Nous montrerons à la fin de ce chapitre ce qu'il faut en penser. Pour nous, elle est construite sur un

malentendu, provenant de ce qu'elle prend son point de départ dans une fiction, et de ce qu'elle néglige totalement le rôle réel du groupe Etat.

Mais ces critiques que nous nous permettons de faire ne doivent pas nous faire oublier la réalité. Et la réalité, c'est de voir comment on comprend la souveraineté externe à l'heure actuelle, quels en sont ses caractères, ses conséquences; d'examiner la théorie classique qui les synthétise et dans laquelle ils puissent leur force et leur légitimité.

SECTION I

Les caractères de la souveraineté externe.

A cette question les auteurs ont presque tous répondu d'une façon semblable. Un critérium à deux têtes semble pouvoir permettre de distinguer les Etats qui peuvent agir dans la vie internationale de ceux qui ne le peuvent pas.

1° L'Etat doit posséder l'autonomie intérieure. Ceci exclut ainsi le contrôle extérieur ou l'immixtion de tout pouvoir étranger au groupe dans la vie de celui-ci.

2° Cet Etat doit posséder la liberté à l'extérieur, liberté d'agir comme bon lui semblera et n'étant restreint dans son activité que par sa propre volonté. Ces deux conditions se confondent souvent sous le vocable un peu vague, à notre avis, d'indépendance, mais se retrouvent dans les définitions.

Citons entre autres :

M. Fauchille ⁽¹⁾ : « Les Etats sont des corps politiques *indépendants*, capables d'entretenir des relations les uns avec les autres. »

Et plus loin : « L'Etat souverain est celui qui a la complète jouissance et le plein exercice des deux souverainetés : l'entière autonomie intérieure, et l'entière indépendance extérieure. »

Westlake ⁽²⁾ exprime la même chose sous une forme un peu différente : » Chacun des Etats nommés ci-dessus ⁽³⁾ a deux caractéristiques remarquables : d'une part, il est l'unité la plus grande, la plus haute et la plus compréhensive où la loi et le commandement soient appliqués à des individus par des cours de justice et des autorités de gouvernement... D'autre part, chacun des Etats susmentionnés a des relations avec d'autres Etats : relations de paix, de guerre, de traités, d'arbitrage, etc. »

Lawrence ⁽⁴⁾ exprime aussi la même idée : « L'Etat souverain ou indépendant ne possède pas seulement la souveraineté intérieure ou le pouvoir de diriger les affaires du pays, mais aussi la souveraineté extérieure ou le pouvoir de traiter les affaires avec l'étranger. »

(1) Fauchille, *Droit international public*, t. I, n° 162.

(2) Westlake, *Traité de Droit international*, traduit par M. de Lapradelle, p. 1.

(3) France, Angleterre, Etats-Unis.

(4) Lawrence, *Principes du Droit international*, traduit par MM. Dumas et de Lapradelle, p. 54, n° 35.

L'indépendance vis-à-vis de toute autorité paraît bien être le critérium de l'Etat souverain.

Fenwick ⁽⁵⁾, dans son *Traité de Droit international*, fait une étude très objective de ce concept d'indépendance : « Le droit d'indépendance a deux aspects distincts, un relatif à la liberté de l'Etat, au regard de la direction de ses affaires intérieures (Domestic affairs), l'autre relatif à la liberté de l'Etat au regard de sa position dans le monde des nations. Le premier est connu comme l'indépendance intérieure ou « souveraineté interne » de l'Etat et il désigne le suprême pouvoir de l'Etat de contrôler toutes les personnes et tous les biens à l'intérieur des frontières de son territoire; l'autre est connu comme « l'indépendance extérieure » ou « souveraineté externe » de l'Etat, et il sous-entend le suprême pouvoir possédé par l'Etat de déterminer la nature des relations qu'il entretiendra avec les autres Etats. L'indépendance intérieure fait de l'Etat un agent libre d'agir comme il entend vis-à-vis de ses propres citoyens et de sa propriété territoriale; l'indépendance extérieure fait de l'Etat un agent libre de traiter avec les autres Etats. »

Liberté d'action des gouvernants à l'intérieur, liberté pour eux d'agir dans le domaine de leurs activités sans contrôle et en toute liberté. Nous avons

(5) Fenwick, *International Law*, p. 163.

déjà donné quelques explications sur ce point dans le début de cette étude. Cette liberté d'action à l'extérieur s'entend sans autre limitation que celle acceptée volontairement et sans aucun contrôle. Cette souveraineté extérieure n'est que la manifestation active, dans la vie internationale, de ce groupe par ailleurs autonome. L'exercice de ses activités extérieures pourrait être confié à des gouvernants autres que ceux qui sont à sa tête, mais ici, ce sont ses propres gouvernants qui les exercent. Nous aurons à revenir sur ce rôle des gouvernants à l'extérieur quand nous critiquerons la théorie classique de la souveraineté.

Westlake (6) a fort bien analysé cette « indépendance ». « L'indépendance, dit-il, signifie la liberté de toute autorité. Un Etat comme le Royaume-Uni ou la France est indépendant parce qu'il est libre de tout contrôle exercé soit sur son gouvernement interne, soit sur ses relations extérieures. » « L'explication, ajoute-t-il, en est historique. »

C'est cette histoire que nous voudrions brièvement retracer. Une étude objective de la formation de cette souveraineté externe dans le passé, l'esprit libéré des théories qu'on a pu construire souvent à faux sur ces réalités, fera mieux comprendre ce qu'elle est, et en quoi s'analyse exactement cette indépendance. En

(6) Westlake, *op. cit.*, p. 20.

même temps, elle montrera comment a pris naissance le malentendu sur lequel s'appuie l'individualité et l'exclusivisme étatiques.

Deux conceptions s'affrontent en théorie et en pratique dans l'histoire de la souveraineté. Le règne de l'une exclut celui de l'autre. La première élimine la question de souveraineté extérieure en instituant un seul pouvoir sur la terre. Elle trouve son expression dans la soumission du monde à une seule autorité. L'autre, plus individualiste, plus anarchiste, est l'opposé de la précédente. Les différents groupes, constitués en Etats avec un gouvernement défini, font valoir leur indépendance en ne se soumettant ni les uns aux autres, ni à un pouvoir supérieur. L'histoire que nous allons résumer n'est qu'une illustration de ces deux conceptions.

La première synthèse du monde fut réalisée avec l'Empire romain. Tout ce qui était civilisé fut obligé de rentrer sous sa dénomination; ce qui ne l'était pas était quand même englobé tôt ou tard, et participait à la civilisation de ce milieu. La décadence, le transport à Byzance du gouvernement de l'Empire marquèrent la fin de cette unité qui contribua si grandement à la puissance de cette époque. Les peuples reprirent leur indépendance, retombèrent dans leur état primitif, et perdirent le bienfait de cette civilisation qui avait amené leur conquête. L'exemple de cette unité devait rester, et chacun pour son profit chercha

à la réaliser. Ce fut l'origine de la féodalité aux luttes meurtrières d'où sont sortis ces sentiments d'indépendance et de liberté des Etats.

Mais en même temps, et profitant de cette division et aussi des qualités de stabilité qui la caractérisaient, une Puissance autre que celle des armes réalisa à nouveau cette conquête suprême du Monde. L'Eglise en effet réussit à lui faire accepter son autorité supérieure, et à le courber en entier sous ses lois. Son chef suprême, le Pape, fut considéré comme l'Autorité morale unique. Deux considérations expliquent ce rôle de l'Eglise. Le milieu religieux était à cette époque le seul éclairé et le seul cultivé. De cette culture devait s'émaner une notion d'ordre et de discipline qu'on retrouve dans la hiérarchie puissante et solide de cette institution. L'ordre domine toujours. L'Eglise devait dominer le désordre de ce temps en prêtant son influence à ceux qui lui reconnaissaient toutes ses prérogatives, ne contestaient pas sa souveraineté spirituelle et même la souveraineté temporelle qu'elle exerçait indirectement. Charlemagne marqua l'apogée de cette conception en constituant le Saint-Empire romain germanique dont le nom seul est un programme. Enorgueillie, l'Eglise rêva d'une domination plus complète, plus universelle (?). La suprématie papale atteignit son apogée avec la Bulle

(7) Fauchille, *op. cit.*, n° 82.

Unam Sanctam promulguée en 1302, par Boniface VIII. La force manquant à la Papauté, celle-ci ne put résister aux assauts que lui livrèrent les différents rois ou empereurs, héritiers de morceaux du Saint-Empire, et la guerre de Trente ans balaya cette théorie. Les princes furent affranchis de toute autorité, et ils purent donner libre cours à leurs passions et sentiments éclos depuis déjà longtemps, et sur l'origine desquels nous voudrions présenter quelques observations.

Les Etats modernes ont pris naissance en effet à l'époque féodale; celle-ci n'a été qu'une lutte dont la conclusion fut leur formation, complétée par une évolution dont l'arrêt, déjà lointain, a permis aux années qui suivirent de consacrer par l'expérience cette situation antérieure. Son point de départ date des Traités de Westphalie du 24 octobre 1648. A cette époque la terre et les hommes étaient la propriété du prince, du « gouvernant », pour employer l'expression de M. Duguit. Il disposait du territoire comme bon lui semblait, et des hommes par surcroît. C'étaient ses biens. Sans doute existait-il un contrat tacite entre lui et ses sujets, en vertu duquel ces derniers payaient leur protection au seigneur sous forme d'impôts. Il n'empêche que, dans la défense de leurs intérêts le prince agissait selon ses préoccupations personnelles. Il y avait bien une certaine consultation des intéressés, sous la forme d'Etats provinciaux, ou Assemblées analogues, mais leur rôle était faible. En réalité la

personnalité des fiefs était confondue dans la personne de leurs titulaires, les seigneurs. Dans les rapports extérieurs, c'était la personnalité du prince qui s'affirmait, c'était lui qui décidait, qui affrontait ses semblables, entraînant avec lui dans son sort son territoire et ses habitants. Dans cet état de choses, c'est le prince qui est soumis à un devoir d'allégeance. C'est lui qui est libre ou indépendant. Selon ce qu'il est, son territoire et sa population le sont aussi. Peu à peu un de ces princes fut plus fort que les autres et groupa autour de lui, inspiré par un plan bien net, un certain nombre de satellites en leur faisant perdre au moins leur individualité politique. Ce fut le processus de toute constitution de royaume.

La période monarchique ouvre alors une deuxième phase. L'Europe actuelle a son départ bien net, avons-nous dit, dans les Traités de Westphalie. Le monarque, le gouvernant de cette époque n'était lui-même qu'un ancien feudataire arrivé à ce résultat par un double facteur moral et matériel. Les armes et l'argent constituèrent celui-là. Une croyance, fondée sur la religion, sur la tradition, renforcée par l'observation que ce monarque était l'homme qui devait être à la tête du groupe pour le diriger et le mener à bien dans ses fortunes diverses, constitua celui-ci. Ces gouvernants étaient encore pénétrés des principes d'indépendance et d'individualité. Cependant on constate un adoucissement de l'idée que la population et le territoire sont

leurs propres biens. Sous la pression de sentiments populaires, manifestés en France de temps en temps par des Etats généraux, en Angleterre par une Assemblée permanente : le Parlement, le Gouvernant immisce ses sujets dans ses propres affaires. Celles-ci deviennent celles de la nation ou du moins tendent à le devenir. Ces explications et cette éducation du peuple se faisaient surtout au moment des guerres. Les habitants prenaient à ce moment-là conscience de leur unité et de leur rôle dans la société internationale, par le danger créé et le remède à y apporter qui était les demandes d'argent des gouvernants. Ceux-ci, en expliquant les raisons de leurs actions, faisaient prendre conscience aux représentants des gouvernés de la communauté d'intérêts qui les unissait. Par ces rapports, ils faisaient comprendre que leur liberté, leur indépendance, à eux monarques, étaient celles des peuples qu'ils gouvernaient, et que ces derniers pouvaient s'en remettre à eux du soin de mener à bien la conduite des affaires. Malgré ces consultations dont la fréquence dépendait des pays et des gouvernants qui étaient à leurs têtes, c'était toujours le monarque qui décidait. Il cherche à réaliser un plan inspiré plus de la situation de son royaume que de son intérêt, mais plan dont il était seul détenteur et que ses sujets entrevoyaient à peine, juste pour avoir le sentiment qu'ils étaient solidaires. Si nous nous référons à notre Histoire, nous voyons qu'à partir de Fran-

çois I^{er} le plan des Rois de France a été très net. Pas d'encerclement de la France d'une part, et d'autre part, selon l'expression de Richelieu, un des illustres continuateurs de ce plan, « réaliser le pré carré », c'est-à-dire porter les frontières de l'Est au Rhin ⁽⁸⁾. Le développement de cette association des gouvernés et des gouvernants dans la direction des affaires de l'Etat trouve son apogée, théorique au moins, dans la phase démocratique.

Les penseurs du xviii^e siècle, inspirés par le régime parlementaire de l'Angleterre, l'Indépendance des Etats-Unis et leur Constitution, la Révolution française, sont les trois faits rapprochés annonciateurs et promoteurs des idées nouvelles.

Ce mouvement démocratique allait subir des arrêts, des contre-coups par l'essai d'instauration d'un gouvernement européen : la Sainte-Alliance, par des changements de régime; mais peu importait, l'esprit démocratique était né. Il se traduit par une participation réglementée du peuple à la conduite des affaires. Celui-ci prend vraiment conscience de lui-même et de l'unité qu'il forme. Ce mouvement emprunte aux événements de leur force. Les guerres sont l'occasion d'adhésion enthousiaste de la nation à la décision des gouvernants; la gloire, dont elle se sent l'acteur conscient ou le titulaire heureux, renforce encore cette

(8) J. Bainville, *Histoire de France*.

idée. L'enseignement du passé a consisté dans l'assimilation et la compréhension de cette idée que le groupe, dont la nation fait partie, est un, qu'il a des intérêts distincts de ceux qui l'entourent. Les intérêts qui furent au début ceux de ses gouvernants devinrent les siens à mesure que ce sentiment d'individualité se développait. Aussi, maintenant le gouvernement ne se présente pas seul dans le monde extérieur, mais vient supporté par tous ses gouvernés, par toute la nation à la tête de laquelle il est. Et son talent, c'est d'être toujours supporté par ses gouvernés ou du moins par ceux qui le représentent.

Toute l'évolution se ramène donc à ceci et pour tous les peuples semblablement : d'abord un gouvernement qui agit au mieux de ses intérêts. Sous la pression populaire manifestée par certaines consultations, il considère les intérêts de ses sujets, et il combine ces derniers et les siens qui se confondent dans ceux de l'Etat. On assiste à une transposition des sentiments d'indépendance et de liberté du prince et de ses idées sur le groupe qu'il gouverne. L'individualité de ce groupe humain, concrétisé d'abord sur la tête d'un seul, se trouve maintenant être le fait de tous ceux qui vivent sur le territoire de la nation. C'est maintenant elle qui s'affirme distincte des autres, qui veille à ce qu'on n'intervienne pas dans ses affaires. Elle s'est substituée, du moins en théorie et un peu dans les faits, aux gouvernants. Elle le soutient dans l'affirmation de ses idées et parfois les dépasse.

Désormais, la souveraineté externe n'est plus le fait d'un seul, elle est le fait de plusieurs. Ceci est d'autant plus considérable. Dans leurs agissements à l'extérieur, les gouvernants ne sont plus seuls, ils ne peuvent agir au gré de leur volonté. Ils doivent compter avec l'opinion et avec ceux censés la représenter. C'est ce qui rend le problème de l'esprit international si complexe et si difficile à résoudre. L'esprit de la masse des gouvernés est la résultante de l'enseignement du passé; c'est l'émanation d'un nationalisme parfois farouche et d'un exclusivisme contraire à la réalité. C'est un autre esprit qu'il faut faire triompher. C'est l'idée de l'interdépendance qu'il faut amener au premier plan avec toutes ses conséquences et sans restrictions. C'est le principe qu'un pays n'est plus le maître complet de ses destinées, surtout quand les voies et moyens qui y conduisent traversent ceux de ses voisins, qui doit régner.

Et les gouvernants ont à lutter, luttent-ils sincèrement ? contre tout ce passé, œuvre de leurs prédécesseurs qui n'ont pas voulu voir alors où était la vérité.

Voici pour nous comment s'explique l'existence de cette souveraineté extérieure aujourd'hui dans le domaine international, et en quoi elle s'analyse. Elle n'est que l'expression de ces sentiments d'indépendance et d'exclusivisme découlant eux-mêmes de sentiments très humains de liberté et d'égoïsme, que pos-

sédaient, comme tout être humain, nos premiers gouvernants qui considéraient la nation et leurs territoires comme leur propriété. Ils ont transféré à leurs sujets ces sentiments dans le cadre du groupe qui le contenait, et ainsi il y a eu un rassemblement et une unification dans le même idéal qui ont créé cette idée de patrie, dont l'excès est le nationalisme.

Ces sentiments humains, liberté et indépendance, en quoi s'analyse la souveraineté extérieure, expression au début de l'honneur et de la personnalité des gouvernants, correspondent, envisagés au point de vue de la nation, à un fait que nous avons analysé dans notre premier chapitre : La nécessité du groupement Etat pour l'individu.

Mais, malheureusement, même avec le régime démocratique, ainsi que l'a écrit M. Scelle dans un passage cité plus haut : « L'Etat est la chose de quelques-uns », et, par eux, détourné de son but qui est de conduire l'individu avec le maximum de garantie et de sécurité dans la vie internationale. On a exaspéré alors ces sentiments d'exclusivisme, renforcé ceux d'individualisme. La tâche a été aussi facilitée par la théorie juridique de la souveraineté des Etats. Elle a justifié cet état de choses en faisant de l'Etat une personne inviolable, ayant des droits illimités dans le domaine international, mais des obligations en petit nombre et toujours volontaires. Ceci n'a tendu qu'à affirmer les Etats dans leur attitude d'exclusivisme et

à retarder la compréhension de leur rôle réel dans la vie internationale.

Il y a donc une mauvaisé compréhension du rôle de l'Etat dans la Société internationale, et une interprétation de ses sentiments de liberté et d'indépendance en opposition avec la réalité. Ajoutons aussi que le fait de rapporter tous ces prétendus droits à une fiction : l'Etat personne, a contribué à obscurcir la vérité. On n'a pas montré quels étaient les véritables auteurs des actes internationaux. Ceux-ci conservent leur anonymat et empruntent à l'Etat qu'ils gouvernent la raison sociale de leurs actes.

Un Etat souverain est celui où les gouvernants peuvent librement agir à l'intérieur du groupe à la tête duquel ils sont, et à l'extérieur. Mais la question est de savoir comment est interprétée cette souveraineté extérieure, c'est-à-dire cette liberté d'action pour l'Etat dans la Société internationale, et si vraiment on peut parler de souveraineté.

Ayant vu en quoi s'analysait la souveraineté externe, ayant montré son origine et comment s'est produit le malentendu, nous devons examiner maintenant la construction juridique qui a synthétisé tous les effets de l'indépendance de l'Etat, leur a donné un caractère légal et a traduit cette réalité que l'Etat est nécessaire.

SECTION II

La théorie classique de la souveraineté.

L'étude de cette théorie correspond à celle d'un des principaux obstacles de la vie internationale. C'est le rempart contre lequel les pays du Droit international viennent se heurter. Elle est la cause des fissures du Pacte qui exprime la part qu'on a voulu lui faire. Modeste en apparence, nous en verrons l'importance, et comment on a essayé de la diminuer. Elle est le leitmotiv qui revient continuellement dès qu'on demande à un Etat de faire quelque concession importante aux rapports internationaux ou dès qu'une atteinte est portée à sa liberté d'action à l'extérieur ou à l'intérieur.

Son objet est d'exprimer une réalité sous une forme juridique afin de la rendre inviolable. Mais pour nous, nous le montrerons dans la section suivante, elle est basée sur un malentendu que les explications qui ont précédé permettent de deviner.

L'Etat est une personne morale qui a sa fin en elle-même et comme telle doit se conserver sans prendre garde aux moyens employés. Voilà ce qu'on dit.

Il y a d'abord une théorie de la Souveraineté absolue. L'antiquité païenne, le Moyen âge y renoncent quelque temps, mais la Renaissance en marque le retour et pour longtemps. Aujourd'hui, les principaux

représentants de cette doctrine sont Allemands ⁽⁹⁾; les conséquences sont, on s'en doute, tout ce qu'il y a de plus anti-international. L'Etat existe, il doit se maintenir : il est seul juge de ses conditions de vie, des moyens à emprunter pour parvenir à ses fins; c'est la justification de la politique de la force, d'une armée considérable dont l'Allemagne a été un si brillant exemple avant la guerre, et, disons-le, tous les pays jusqu'à 1914.

A côté de cette doctrine catégorique, une autre s'est fait jour, tenant un certain compte des réalités et de l'indépendance des peuples. Mais les concessions de cette doctrine au Droit international sont minimales. Les éléments importants, obstacles aux bons rapports internationaux restent intangibles sous le prétexte d'honneur et d'intérêt vital. Cette théorie constate que la liberté de l'Etat à l'extérieur subit des limitations. Mais presque toujours « un groupe important de sujets touchant les vraies questions qui ont été à la racine des guerres actuelles se trouve en général en dehors de la sphère d'application des règles existantes du Droit international » ⁽¹⁰⁾.

M. Fauchille ⁽¹¹⁾, dans son *Traité*, donne une définition qui exprime assez bien cette théorie et aussi, croyons-nous, son opinion. « La Souveraineté inté-

(9) Von Bernardi, Treitschke.

(10) Fenwick, *International Law*, p. 44.

(11) *Droit international public*, t. I, 1^{re} partie, p. 431, n° 253.

rieure et extérieure signifie qu'il n'existe personne au-dessus de l'Etat, qui la possède, mais non pas que cet Etat puisse faire tout ce qu'il veut, puisse tout se permettre. Un Etat souverain est seul maître de ses actes, mais il n'est pas libre de faire tous les actes possibles. »

Nous aurons à revenir un peu plus loin sur le fait de comparer l'Etat à une personne. L'Etat est un groupe, ainsi que nous l'avons démontré, comme les autres groupes, dont le but est ici de permettre à l'individu de vivre avec ses semblables répartis dans d'autres Etats. Ce n'est pas une création arbitraire. Il est l'expression de réalités. Mais au-dessus de ce groupe, il y a l'humanité, il y a la société internationale, il y a ce que M. Léon Bourgeois appelait : la Souveraineté morale.

Dire qu'il n'y a personne au-dessus de l'Etat, c'est laisser réfléchir cette idée, sur laquelle est bâtie toute la théorie de la souveraineté actuelle, à savoir que l'Etat est une entité qui est une fin en elle-même, n'ayant que des droits; et le plaçant au premier rang faire abstraction du rôle réel de ce groupement dans le monde.

En disant cela, M. Fauchille détruit l'effet des paroles suivantes légèrement énigmatiques : « Un Etat souverain est seul maître de ses actes, mais il n'est pas libre de faire tous les actes possibles. » Qu'est-ce à dire ? Nous présumons que M. Fauchille veut signifier

par là que l'Etat, dans ses actes, n'est contrôlé par personne, ne subit l'influence de qui que ce soit. Mais cependant, dit-il, il y a une limite à son activité : « Il ne peut pas faire tous les actes possibles. » S'il y a une limite, si légère soit-elle, il n'est plus maître absolu de ses actes; s'il doit tenir compte dans l'accomplissement de ses actes, même pris de sa propre initiative, de certaines règles reçues, alors pourquoi ne pas dire franchement que l'Etat n'est pas plus souverain que l'individu n'est libre dans une société civilisée.

Résumons-nous : Pour les théoriciens de la Souveraineté, l'Etat est une personne souveraine, c'est-à-dire une personne dont l'activité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, est, en principe, sans limites. Celles qui peuvent exister sont volontaires ou insignifiantes quant à leurs effets. L'Etat est en effet indépendant des autres Etats. Il y a bien une certaine interdépendance, mais elle est tempérée par un certain nombre de droits intangibles que l'on reconnaît à l'Etat. De son intérêt, il est le seul juge, même si sa poursuite doit compromettre celui de ses voisins.

Quant aux droits découlant de cette Souveraineté externe, ils sont nombreux. Tous les auteurs s'étendent longuement sur eux. Contentons-nous d'en indiquer quelques-uns : certains bénins, d'autres plus graves de conséquences.

Un Etat souverain a le droit de traiter directement

les affaires extérieures avec ses semblables ⁽¹²⁾. Pour cela, il a un représentant légal perpétuel dans les Etats souverains étrangers : c'est le droit de légation.

S'il peut traiter directement, il n'a donc pas à subir de contrôle sur ses affaires extérieures, et encore moins sur ses affaires intérieures. Il a le droit de régler ce dernier domaine comme il l'entend, et de prendre les mesures intérieures propres à assurer la vie et la conservation de ses nationaux.

En conséquence, il peut défendre cette indépendance, il peut lutter contre tout ce qui y porterait atteinte par les armes. C'est un droit très discuté maintenant, mais que le Pacte a laissé subsister avec les fissures des paragraphes 7 et 8 de l'article 15, et que le Protocole a essayé de fermer.

Le droit d'exercer son activité se traduit par celui de signer des Traités, par le droit de libre commerce, le droit d'être traité sur le pied d'égalité non politique, mais juridique, avec les autres Etats ⁽¹³⁾.

(12) Fauchille, t. I, n° 270.

(13) J.-W. Garner résume assez bien la théorie de la Souveraineté contre laquelle nous nous élevons : « En somme, dit-il, la théorie de la Souveraineté que je combats attribue à l'Etat des pouvoirs juridiques illimités vis-à-vis des autres Etats et de leurs nationaux; pouvoirs qui ne sont soumis à aucun contrôle, sauf celui que l'Etat s'impose à lui-même et qui lui confère le droit de régler souverainement, et sans égards pour les autres Etats, sa propre conduite et sa politique intérieure, de se faire juge de ses obligations internationales, de choisir librement la forme de son gouvernement et de la modifier à sa volonté, le tout sans en rendre compte à qui que ce soit. » (*Des*

Tels sont quelques-uns des droits que l'on s'entend à reconnaître à l'Etat et qui puisent leur force dans les conséquences logiques de cette théorie de la Souveraineté.

Nous voudrions maintenant rassembler les nombreuses observations que nous avons pu élever à son occasion dans le cours de cette première partie et dégager quelques conclusions personnelles.

SECTION III

Critique de la théorie de la souveraineté et observations.

Que dire de tous ces droits? Sans doute, ils correspondent pour partie à la réalité et semblent être des conséquences logiques du droit à l'existence de la personne Etat. Mais ce que nous admettons difficilement, c'est leur absolutisme. Cette idée, qui est à leur base, que l'Etat est seul juge de ce qui lui convient et maître de défendre ce qu'il juge essentiel à sa vie par tous les moyens, est pour nous absolument fausse, tant du point de vue humanitaire, que du point de vue judiciaire.

Le procès de cette théorie a été fait maintes fois, en

limitations à la Souveraineté nationale dans les relations extérieures, Revue de Droit international et de législation comparée, 1925, nos 1 et 2, p. 36.)

vain semble-t-il, depuis le commencement de ce siècle par les partisans de l'école objective.

MM. de Lapradelle et Michoud ⁽¹⁴⁾, dans leur opuscule déjà cité, *La Question Finlandaise*, ont fortement sapé cette théorie. « C'est une doctrine étroite, c'est une doctrine d'absolutisme. Elle est étroite parce qu'elle a été construite en vue d'une situation politique déterminée. Elle a été faite pour l'Etat unitaire jaloux de sa toute-puissance, et n'en abandonnant aucune parcelle aux communautés intérieures existant sur son territoire.

» ... Par cela même qu'elle est une doctrine d'absolutisme, cette théorie a construit l'Etat à l'image autocratique du prince; ses conséquences sont funestes, tant dans le domaine du droit public interne, que dans celui du droit des gens.

» ... En droit des gens, elle exagère le sentiment des droits de l'Etat aux dépens de la communauté des Nations; c'est à elle que le Droit international doit d'avoir vécu si longtemps sur le dogme étroit et sec de l'indépendance des Etats, tandis qu'aujourd'hui la solidarité tend à donner à ce droit pour assise la théorie large et féconde de l'indépendance des Etats. » ⁽¹⁵⁾.

En Angleterre, elle a aussi suscité des attaques très vives. M. H.-J. Laski ⁽¹⁶⁾, dans son dernier livre :

(14) *La Question finlandaise*, 1901, p. 41.

(15) Cf. aussi M. Duguit, *Droit constitutionnel*, t. II, p. 103-110.

(16) H.-J. Laski, *Grammar of Politics*, 1923, chap. II, Sovereignty, p. 44.

Grammar of Politics, fait les réflexions suivantes :
« Extérieurement, il est sûr que la théorie d'un Etat souverain absolu et indépendant, qui exige de ses membres une allégeance inqualifiable au Gouvernement et la met à exécution par le pouvoir à sa disposition, est incompatible avec les intérêts de l'humanité.

» ... La réelle unité de l'allégeance est le Monde. »

Il y a donc une forte réaction contre cette idée d'Etat souverain. Mais elle demeure quand même dans les théories des hommes politiques, et nous aurons l'occasion d'en montrer des exemples. Elle résiste, parce que l'on ne l'attaque pas à sa base. Toutes les critiques évoquent l'idée d'interdépendance des Etats, mais elles continuent à perpétuer la fiction source de toute la force de la théorie de la Souveraineté.

Il y a une double fiction. La première fiction consiste à continuer à qualifier l'Etat de souverain dans ses relations avec ses semblables, pour marquer d'une façon énergique, malgré l'interdépendance qui le lie aux autres, son unité et son indépendance. Ce qualificatif de souverain a été transféré, comme on l'a vu, du domaine interne au domaine externe, à la suite d'un malentendu qui a fait considérer le prince, dans ses rapports avec ses semblables, comme propriétaire des terres et des hommes qu'il gouvernait. De ceci, on en a déduit plusieurs conséquences.

On a perdu de vue que ce terme n'était qu'un moyen imparfait de traduire un état de choses insuffisamment

analysé, et on a construit sur cette abstraction toute une théorie à laquelle on a voulu plier la vie.

Abusé par ce terme qu'on a cru être l'expression de la réalité, on a considéré les conséquences qu'il impliquait comme des règles vitales, et cette croyance a été renforcée par les intérêts que certains ont trouvé, et auxquels ils ont associé par la croyance la généralité, à perpétuer cette situation qui mettait à leur disposition la force que représente toujours un Etat.

Mais cette fiction a été aggravée par une autre sur laquelle elle s'appuie; c'est la fiction qui consiste à considérer l'Etat comme une entité que l'on imagine pouvoir être titulaire de droits. C'est l'Etat personne qui est le sujet de tous les droits contenus dans le terme abstrait de « souverain ». Tant que l'on considérera l'Etat de cette façon, la théorie d'interdépendance ne pourra prévaloir et exercer ses effets, car elle se heurtera à un ensemble d'idées reçues, à un ensemble de conceptions inassimilables à elle.

Il faut voir les choses telles qu'elles sont. Nous l'avons montré au cours de ces deux chapitres : il n'y a pas de personne Etat agissant dans le domaine international. Il y a un groupe, correspondant à des réalités vivantes, découlant de la nature des choses, qui existe et doit se conserver dans l'intérêt de l'individu, et dans ce groupe, deux catégories de personnes : les gouvernants, les gouvernés. Voilà ce que nous voyons. Mais ce groupe est *unus ex multis*, et comme tel, son fa-

meux droit à l'existence ne doit pas, dans son exercice, compromettre celle de l'humanité dont il n'est que le vestibule pour l'individu. L'Etat, ou plutôt les gouvernants doivent se soumettre à une certaine règle de conduite : « Une nation a le droit de vivre, mais parce qu'elle ne peut vivre seule par elle-même, la question de savoir comment elle doit vivre n'est pas une question qu'elle a le droit de déterminer toute seule. » ⁽¹⁷⁾.

Il y a donc une règle de droit international au-dessus des Etats. A qui de la respecter ? Certains répondent : « Aux Etats ». Rien n'est plus vague que cela.

Ce n'est pas en effet l'Etat qui agit, ce sont ceux qui sont à sa tête. C'est là une fiction qui a abouti à tant d'événements regrettables, et à un obscurcissement de la vérité, dont nous serons obligés de tenir compte dans la suite, puisque sa force en a fait une réalité importante.

Mais, dira-t-on, cette fiction est nécessaire pour la représentation de l'Etat dans la vie internationale. Peut-être, répondrons-nous, sans beaucoup de certitude. Mais, comme toute fiction, il faut s'en servir le moins possible. Regardons les choses telles qu'elles se présentent; pourquoi essayer d'emprisonner la réalité dans des formules et des théories ? Ceci a quelque raison d'être dans les Sciences physiques et mathéma

(17) Laski, *Grammar of Politics*, p. 225.

tiques. M. Henri Poincaré ⁽¹⁸⁾ a fort bien montré le rôle de l'Hypothèse dans ces matières. Mais ici ce n'est pas la même chose. Le Droit, c'est la Vie. Et vouloir le tirer des conséquences logiques d'une abstraction de l'esprit, d'une fiction, est souvent dangereux. On arrive à prendre comme une fin ce qui n'est qu'un moyen. Chaque Etat comprend des gouvernés et des gouvernants, les derniers ayant pour mission de faire respecter parmi les premiers les règles de Droit qui se dégagent de leur vie en commun. Cette mission intérieure, la plus importante, n'est pas la seule. Ce groupe de gouvernés, situé sur un territoire, formant un tout homogène par sa situation géographique et économique, a un ensemble d'intérêts qui se réfléchit à l'extérieur de ses frontières territoriales. Et à ce phénomène les gouvernants ne doivent pas être étrangers. Leur mission bornée à l'intérieur n'est pas complète. Ils ont une mission à l'extérieur très nette : prendre en mains ces intérêts, assurer leur défense dans la lutte qui va s'établir entre tous les intérêts des groupes qui composent le monde. A la différence de l'exercice de leur activité dans le cadre de l'Etat, où ils n'ont qu'à tenir compte de la règle de droit spéciale à celui-ci, dans le domaine international, ils auront à tenir compte de la règle de droit s'imposant à la société des Etats. D'où deux règles de droit, deux nor-

(18) Henri Poincaré, *La Science et l'Hypothèse*,

mes, s'imposant à leurs actions : la règle de l'Etat, à la tête duquel ils sont, déduite des réalités que nous avons commentées, et la règle de droit de la Société internationale, supérieure à toutes les autres, déduite de ceci : que les Etats ne peuvent vivre seuls, et que le but de ces organisations est d'amener les individus en contact les uns avec les autres, dans les meilleures conditions. Aux gouvernants de combiner ces deux règles, de régler les conflits que leur contact fait naître, de les concilier en toute indépendance. Un Etat qui a la souveraineté extérieure est tout simplement celui où les gouvernants ont à tenir compte de ces deux règles; où les gouvernants ont le droit de parole dans la Société internationale de tous les gouvernants.

Comment leur sont indiquées ces règles ? Celles de la Société internationale se trouvent dans la tradition; les traités qui ont concrétisé un ensemble de principes admis par tous, ou ont réglé une situation pour l'avenir; enfin, dans cette idée d'interdépendance et de rôle réel de l'Etat qui doit animer tout bon gouvernant et dont les ouvrages et l'opinion publique lui rappellent parfois la réalité. Les gouvernants doivent penser que ce groupe ne doit pas être un obstacle au développement du groupe terminal qu'est l'Humanité et pour laquelle l'Etat n'est qu'un tremplin permettant à l'individu de s'élancer « avec courage et confiance » dans la vie internationale, seul cadre pour son activité directe ou indirecte. Les règles de l'Etat

qu'ils gouvernent leur sont indiquées par les faits, la nature des gouvernés, leur tempérament, le sol sur lequel ils habitent, leur culture et les intérêts qu'ils ont. Il se dégage pour ce groupe une ligne de conduite, dont l'application s'appelle « Politique », que ces gouvernants doivent essayer de concilier avec celles émanant des autres Etats et avec la règle de Droit gouvernant la Société internationale. Chaque Etat comprend différemment cette règle de Droit international et sa combinaison avec la règle de Droit interne exprimant leurs intérêts. Les gouvernants d'un Etat dans l'exercice de leurs activités extérieures sont sujets à beaucoup plus d'influences, obligés de tenir compte de beaucoup plus d'éléments et d'éléments qui sont de véritables forces, puisque, souvent, ils se rapportent à des peuples entiers.

Il y a intérêt à ruiner cette fiction de la personnalité de l'Etat, ceci permettra aux gouvernants de mieux comprendre leur rôle dans la Société internationale, et, par suite, la conduite qu'ils doivent avoir et les responsabilités qu'ils encourent. Les gouvernés, d'autre part, se rendront mieux compte du mécanisme qui les entraîne dans les affaires extérieures. Il est convenu que les gouvernants ayant pour mission de défendre les intérêts des gouvernés en les combinant avec les règles de Droit international engagent ces derniers. Mais ils les engagent dans la mesure où ils se sont conformés à la règle de droit émanée de leur

Etat. C'est là l'erreur. La solution de ce conflit de loi (il ne devrait même pas y avoir de conflit) devrait toujours se résoudre par la prééminence de la loi de la Société internationale. C'est une faute de vouloir faire céder cette règle supérieure devant celle du Droit interne qui ne doit être qu'une conséquence de celle-ci. « Le Droit interne ne doit jamais aller à l'encontre du Droit international : s'il en contredit les règles, il doit céder devant elles et s'y conformer. » (19). Le plus souvent cette règle de Droit interne est faussée par un exclusivisme dont nous avons analysé la source. Quand un ministre signe un traité, ce n'est pas la France qui le signe, c'est le ministre des Affaires étrangères. Ce qui est vrai, c'est qu'il produit ses effets dans le cadre intérieur de l'Etat après la ratification des Chambres qui est censée être celle de la nation. Cette ratification a eu pour effet de faire passer une règle de Droit international dans les règles du Droit interne.

Mais quelle est la part exacte des gouvernés dans les affaires extérieures ? Nous avons montré qu'ils avaient pris de l'influence sous la poussée des idées démocratiques et que, parfois, par suite d'une fausse idée du rôle de l'Etat dans la Société internationale due aux gouvernants, non seulement ils approuvaient

(19) Georges Scelle, *Les origines et l'œuvre de la Société des nations*, t. I, p. 131, publié par Rask-Orstedfonden : *L'élaboration du Pacte*.

leurs gouvernants, mais ils les obligeaient à agir dans un sens toujours exclusif. Il y a là un ensemble de réactions et de contre-réactions entre les gouvernants et les gouvernés, ceux-ci convertissant ceux-là à leurs idées, mais les derniers empêchant ensuite les premiers d'agir dans un sens plus libéral.

Les responsables de ces idées étroites qui sont celles de l'ensemble des nations pénétrées d'exclusivisme sont les gouvernants. Pourquoi ? Parce que, nous l'avons dit, et nous le répétons, et ceci sans idée politique, simplement avec le souci de faire une étude aussi objective que possible, l'Etat a toujours été la chose de quelques-uns. Cette idée, nous l'avons trouvée dans un passage de M. Scelle, nous la retrouvons dans les livres de M. Duguit et même à l'étranger. Qu'il nous soit permis de citer deux passages de deux auteurs différents, peut-être un peu excessifs, mais qui montrent clairement ce qu'il en est.

« Ce que le patriotisme protège, dit M. Laski ⁽²⁰⁾, ce ne sont pas les intérêts généraux de la communauté géographique, mais le pouvoir d'un petit groupe à l'intérieur de cette communauté pour exploiter quelque entreprise où ils croient trouver un profit qui ne leur est pas dû. »

Voici un autre passage d'un article du professeur Gaetano Salvemini : « La politique extérieure de la

(20) J.-H. Laski, *Grammar of Politics*, p. 234.

France, de l'Italie ou de l'Angleterre n'est pas l'œuvre des Français, des Italiens ou des Anglais. En matière de politique extérieure, la seule fonction qui échoit réellement à la France, à l'Italie ou à l'Angleterre est celle de payer avec leur argent et, si besoin est, avec leur sang, la politique extérieure de leurs gouvernants. Ces gouvernants, en ce qui concerne les politiques étrangères, sont quelques douzaines d'hommes dans chaque pays. Le ministre des Affaires étrangères, un petit nombre de hauts fonctionnaires du service diplomatique et les plus importants ambassadeurs, conseillers secrets des personnages ci-dessus nommés, les directeurs de grands journaux et un petit nombre de grands financiers. » ⁽²¹⁾.

Il faut reconnaître que ces paroles, sous un tour réaliste qui peut choquer, ont quelque vérité et qu'il y a là une mise au point très catégorique. Nous ne sommes pas aussi absolus; il faut aussi faire la part de la responsabilité des gouvernés qui refusent un peu trop de voir les choses sous leur véritable aspect et de considérer les idées nouvelles. « Pour faire régner au-dessus des souverainetés d'Etat, toutes chargées matériellement de puissance publique et moralement de susceptibilité, cette autre souveraineté, cette souveraineté supérieure, que Mirabeau nommait jadis « la

(21) Gaetano Salvemini, *Abstraction in Reality in International Politics*, *Contemporary Review*, janvier 1926.

Souveraineté du Droit », il faudra des efforts, du temps, et alors, mais alors seulement, une éducation, une double éducation, d'abord de l'opinion publique nationale, et ensuite de cette autre opinion parfois plus difficile à convaincre, et qui le plus souvent est toute-puissante : l'opinion publique gouvernementale. » (22).

Il importe en effet de dissocier les gouvernants des gouvernés, afin de bien faire le départ entre les réactions et les contre-réactions dont nous avons parlé précédemment. Le mouvement ne peut venir que des gouvernants. Leurs actes sont couverts par le vocable « Etat ». Mais c'est cette confusion qui ne doit pas exister. On invoque la démocratie et on dit que les gouvernés contrôlent les actes de ceux qui les dirigent. Nous avons vu que les gouvernés avaient les moyens de montrer aux gouvernants leurs exigences. Mais nous avons montré aussi que les idées, qu'ils avaient, étaient le fruit d'une éducation antérieure qui, pour sauvegarder une situation acquise, leur avait caché le véritable sens du groupe dont ils faisaient partie. Tout ayant été fait en partant de cette idée, partagée par eux, que l'Etat est une personne distincte des autres qui a sa fin en elle-même, et dont le rôle est de satisfaire les intérêts de quelques-uns, sous le prétexte de satisfaire ceux de

(22) M. de Lapradelle, *Plaidoirie dans le différend franco-britannique des Décrets de nationalité franco-tunisiens*, Actes et Documents relatifs aux Arrêts et Avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale, Série C, n° 2, p. 23.

la généralité, il a pu y avoir des faits qui ont semblé leur donner raison. Nous avons montré dans le premier chapitre qu'une des formes actuelles de cet exclusivisme s'est réalisée dans l'aspect économique. Les Etats se sentent interdépendants économiquement, mais ils luttent pour garder quelques avantages et quelques supports de cette individualité économique, sans s'apercevoir que cette lutte les ruine et n'aboutit qu'à exaspérer une situation déjà critique. « Si nous laissons les forces économiques se déchaîner dans leur brutalité, si nous ne les modérons pas par des mesures rationnelles inspirées de l'esprit international qui est le vôtre, des bouleversements violents peuvent un jour se produire qui feront craquer toutes les conventions, et le spectre de la guerre peut ainsi se dresser à l'improviste. » ⁽²³⁾.

Une interdépendance économique devrait conduire, non à ce que chaque Etat puisse se suffire à lui-même en tout et pour tout (c'est là un idéal poursuivi par presque tous les Etats au mépris de la réalité), mais à une division du travail, dans le cadre de la Société internationale, qui les rendrait encore plus dépendants

(23) Discours de M. Painlevé à l'ouverture de la 6^e Assemblée de la S. D. N., le 7 septembre 1925 (*Le Temps*, 8 sept. 1925). C'est en application de cette idée que M. Loucheur proposa à la fin de la 6^e Assemblée une conférence économique internationale pour examiner certains des problèmes qui sont à la base des difficultés économiques actuelles. — *Journal de la Chambre de commerce internationale*, n° 8, février 1926; Discours de MM. W. Leaf et de Sir. F. Schuster. — Cf. aussi Délaissi, *Les Contradictions du Monde moderne*.

les uns les autres. L'Etat n'est pas une personne, c'est un compromis, résultant de réalités naturelles dont l'existence est nécessaire aux individus. C'est le cadre qui répond à leur nature, à leurs intérêts, qui leur permet d'atteindre ce degré de développement antérieur à leur accès dans le monde international où ils côtoieront leurs semblables de race, de tempérament et de civilisation différents. Impossible alors de rapporter des droits à cette fiction. L'Etat n'est pas une personne, et il est encore moins titulaire de droits intangibles. Tous les droits qu'on veut lui reconnaître sont des droits individuels.

Une seule chose est vraie : ce groupe, cette formation doit satisfaire l'intérêt des individus, mais dans le cadre de la vie internationale, et non dans le cadre étroit, limité et restreint de l'Etat. Cette fonction de défense des intérêts du groupe, différents selon les Etats, fruit de civilisations elles-mêmes différentes, appartient aux gouvernants. Ce sont eux qui doivent tenir compte des exigences nécessaires à la perpétuation de ce groupe utile à leurs gouvernés. Mais ils doivent toujours être dominés par deux idées. D'abord que l'Etat n'est qu'un moyen adapté aux conditions des individus pour leur permettre de vivre avec le maximum de garanties nécessaires et d'agir dans le monde. Ensuite qu'il y a au-dessus d'eux une règle sociale, sans cesse variable, mais toujours en progrès, s'imposant à tous les individus et à tous les Etats : celle de l'interdépendance internationale. Ce groupe

Etat ne doit pas être un obstacle au développement du groupe supérieur qu'est l'Humanité, pas plus qu'un groupe quelconque, à l'intérieur de l'Etat, ne doit empêcher le développement de ce dernier. Cette règle interdit aux gouvernants et aussi aux gouvernés de considérer l'Etat comme une fin en elle-même, et les invite à élargir leurs idées pour y faire prédominer celle-ci : que la vie internationale n'est possible qu'au prix de concessions multiples et d'une diminution de plus en plus grande pour leurs gouvernés du désir de suivre leurs intérêts personnels ⁽²⁴⁾. Jusqu'à présent, même dans les tentatives internationales, en faisant une exception partielle pour le Pacte de la S. D. N., les gouvernants n'ont été inspirés que par des idées contraires. Elles existent et sont tellement ancrées que nous serons obligés de les prendre en considération.

Il nous a semblé difficile, à propos de l'exposé de ces prémisses, nécessaires à notre étude, de ne pas présenter quelques idées personnelles en harmonie avec les idées nouvelles qui tendent et tendront, nous l'espérons, de plus en plus à se faire jour. Des théoriciens, dont l'autorité est indiscutable, les propagent, et les esprits éclairés du Monde international n'y restent

(24) Lawrence, *The League of Nations*, p. 163 : « Pour les Etats et pour les individus aussi », tout progrès dans la civilisation implique une atteinte à la liberté. C'est la rançon de notre vie sociale... La liberté dans le sens d'être libre, de faire juste ce que nous voulons, comment et quand nous voulons, se nomme sauvagerie.

pas insensibles. La Cour permanente de justice internationale, réceptacle d'une élite juridique, semble approuver ces idées et les faire passer avec ménagement dans ses décisions.

Après avoir montré les fondements des fissures en exposant l'Etat comme une nécessité dont l'organisation doit être calquée sur la fin de l'individu, et en exposant comment ces idées ont donné lieu à une fausse interprétation juridique qui, en les traduisant, a imprimé au monde une orientation en lutte perpétuelle avec la réalité, nous sommes amenés à étudier les fissures elles-mêmes, et par là les limites de la compétence de la Société des nations, et à voir la part faite à la théorie de la Souveraineté par le Pacte.

DEUXIEME PARTIE

Les limites de la compétence de la Société des Nations.

Les fissures du Pacte.

(§§ 7 et 8 de l'article 15).

Nous venons d'étudier les fondements des limites de la Société des Nations déduites de l'article 15 du Pacte. Ces fondements se présentent sous un aspect réaliste : la nécessité de l'organisation Etat, pour l'individu, et sous un aspect théorique, en liaison avec le premier : le principe de la souveraineté des Etats. Nous avons dit ce que nous pensions de cette théorie, qui s'appuie uniquement sur la nécessité de l'Etat et son droit de conservation, sans tempérer cette vérité par la notion de son rôle véritable, qui est de permettre à l'individu de se développer dans un cadre adapté à son tempérament, sa nature, pour pénétrer dans le domaine international avec le maximum de garanties.

Peu important ces critiques : le Pacte a tenu compte de la théorie de la souveraineté, avec la plupart de ses conséquences, qui sont encore le bréviaire de tous les diplomates et de beaucoup de juristes. Ses rédacteurs

ne l'ont pas oublié. Aucun texte n'en porte la trace, mais on la devine et les explications antérieures et postérieures à sa rédaction ne laissent aucun doute à cet égard. Dans un cas particulier, celui de conflit entre elle et la loi internationale exprimée par la Société des nations, ils ont voulu épargner à cette dernière le choc de ce bélier d'airain, durci par le temps, qu'est la souveraineté.

Réduite à sa plus simple expression, elle contient la vérité ineffaçable qu' « aucune immixtion du dehors n'est permise dans les affaires intérieures d'un Etat ⁽¹⁾ ».

Quelles sont ces affaires ? Leur détermination est celle des limites de la compétence de la Société des nations, c'est la fixation du domaine où la S. D. N. peut intervenir sans violer les règles reçues jusqu'à présent par l'ensemble des Etats et de celui où elle ne le peut. Cette détermination peut provenir de deux sources : la source conventionnelle : celle-ci n'offre pas de difficulté, comme nous l'avons dit dans notre introduction, et la source juridictionnelle. C'est la plus délicate. Plus près de la vie, elle la côtoie et la traduit dans toutes ses nuances. C'est à cette dernière source que se réfèrent les paragraphes qui font l'objet de notre étude.

La Société des nations, avec une prudente impatience, cherche à élargir le domaine du Droit inter-

(1) D.-G. Nyholm, *La Cour permanente de justice internationale, Les origines de l'œuvre de la S. D. N.*, t. I, p. 241.

national, c'est-à-dire, à diminuer le nombre des matières qui, bien qu'intéressant l'ordre international, sont cependant réglées par les décisions individuelles des Etats. Elle s'appuie sur cette idée que la plupart des actions un peu importantes des Etats ont une répercussion sur la vie internationale. Il est alors difficile d'admettre qu'une décision unilatérale puisse troubler la vie de tous. On voit donc le grave problème qui se présente : c'est celui du conflit du Droit interne et du Droit international. Il y a des matières que les Etats considèrent comme si essentielles à leur vie qu'ils ne s'en remettent plus qu'à eux du soin d'en décider. Mais, d'autre part, comment admettre, à l'heure où nous vivons, quand l'interdépendance des Etats se fait de plus en plus sentir, que ce soit l'expression d'un sentiment égoïste qui fasse échec à cette règle universelle, à propos de questions soi-disant personnelles aux Etats, mais, souvent, internationales par leurs effets.

Ce problème a révélé son acuité en matière d'arbitrage. C'est à ce propos, en effet, qu'une influence extérieure est le plus péniblement ressentie par chacune des parties en présence. Soit au sujet de discussions théoriques, soit au sujet de cas pratiques, tels que des différends dans ces deux sortes de manifestations; la théorie de la souveraineté, dans ce qu'elle a de plus essentiel, la protection des matières vitales pour l'Etat contre toute intervention extérieure, apparaît.

Actuellement, dans le Droit international, il y a une limite à l'intervention d'un organisme international, quel qu'il soit, dans un certain nombre de questions soustraites à une action internationale quelconque, sous le prétexte qu'elles touchent à la vie même de l'Etat.

Il ne nous appartient pas d'en discuter le bien fondé. Il faut voir les faits, et l'étude que nous nous proposons est une étude objective. Mais quelle est cette limite, quelles sont ces matières réservées? Les paragraphes 7 et 8 de l'article 15 y font allusion, indirectement et directement. Quelles sont ces affaires qui, si un différend surgit à leur sujet, seront soustraites à une décision internationale et pour lesquelles les Etats auront le droit de se retrancher derrière leur compétence exclusive? C'est ce que nous voudrions essayer d'éclaircir dans cette deuxième partie. Ces dispositions du Pacte ont une histoire; elles ont des antécédents. Des circonstances ont entouré leur rédaction, susceptibles d'apporter des éclaircissements. Nous en traiterons dans un premier chapitre.

Nous avons dit que c'est surtout à propos de différends survenant sur ces questions que les précisions pouvaient se faire. Les paragraphes 7 et 8 ont été appliqués quelquefois, depuis qu'ils existent, et, de cette jurisprudence, nous essaierons de dégager un critère.

Celui-ci une fois établi, nous en ferons l'application, dans un chapitre III, à une étude systématique des limites de la compétence et de la Société des nations.

CHAPITRE I^{er}

HISTOIRE DES ARTICLES.

Les paragraphes 7 et 8 ont été mis dans le Pacte dans le but d'opposer une limite à l'action de la Société des nations dans le règlement des différends pouvant surgir à l'occasion de questions délicates. Il y a un domaine qui échappe à sa compétence; les articles reconnaissent qu'il existe un ensemble de matières réservées dont l'importance est telle qu'elles ne peuvent relever que de la compétence exclusive des Etats.

La période qui a précédé le Pacte et la guerre a vu aussi des clauses semblables, inférieures à celles-ci cependant, opposant des limitations aux essais d'arbitrage. La plus typique était la clause réservant les questions qui touchent à « l'honneur et l'intérêt vital des Etats », Antécédante de la clause « Domestic Jurisdiction » (1), nous voudrions présenter à son sujet quelques observations.

(1) « Domestic Jurisdiction » est la traduction de la compétence

SECTION I

La clause d'honneur et d'intérêt vital.

Cette clause se retrouve dans presque tous les traités d'arbitrage conclus entre Etats avant la guerre. « Pour étendu que soit l'arbitrage, il est des litiges auxquels il ne peut s'appliquer obligatoirement; quand il s'agit de l'indépendance et de l'intégrité d'une nation tous les traités du monde ne sauraient forcer cette nation à l'accepter ⁽²⁾. » Ceci fut écrit en 1892, et exprimait le sentiment d'un homme fervent, partisan de l'arbitrage.

Cette clause eut un véritable succès dans les traités conclus entre les pays sud-américains, dans le dernier quart du siècle dernier, et dans les « Traités Root » que les Etats-Unis passèrent avec une douzaine d'autres puissances ⁽³⁾.

Lors des Conférences de la Paix, tenues à La Haye, en 1899 et en 1907, elle donna lieu à de fréquents rappels. Nous allons en citer quelques exemples, qui montreront les sentiments de l'époque, puis nous essaierons de l'éclaircir, en voyant ce qu'elle contenait.

exclusive des Etats, ou plus exactement, puisque le texte original du Pacte est le texte anglais, c'est l'expression française qui en est la traduction.

(2) Dreyfus, *L'Arbitrage international*, Paris, 1892.

(3) Fenwick, *International Law*, New-York, 1924, p. 406.

En 1899, cette idée revient perpétuellement dans les discussions privées. Le texte officiel la laisse apercevoir, clairement et implicitement, dans d'autres articles, sous le couvert de formules caractéristiques telles que celle-ci : « En tant que les circonstances le permettront. » L'article 9 du titre III, sur les Commissions internationales d'enquête, est un exemple d'emploi de ces deux phrases : « Dans les litiges d'ordre international *n'engageant ni l'honneur ni les intérêts essentiels* et provenant d'une divergence d'appréciation sur les points de fait, les Puissances signataires jugent utile que les Parties, qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, *en tant que les circonstances le permettront*, une commission internationale d'enquête, chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait. »

M. Descamps, jurisconsulte belge éminent, dans son rapport sur l'arbitrage, en 1899 ⁽⁴⁾, n'hésitait pas à dire : « Il y a des contestations qui touchent à des droits d'un ordre tellement supérieur que les Puissances ne se considèrent pas comme autorisées à les déléguer à la justice arbitrale... La formule de ces cas réservés peut varier, ajoutait-il. Indépendance et autonomie, dit la déclaration hollando-portugaise; intérêts vitaux et honneur national, dit le projet russe, qui nous a été soumis. »

(4) *Chronique de la Conférence de 1899*, par W. Stead, p. 90.

Une déclaration russe est intéressante à cet égard : « Dans cette catégorie (celle des affaires non soumises à l'arbitrage) sont compris les conflits de toutes sortes s'élevant à propos de traités politiques qui engagent les intérêts vitaux et l'honneur national des Etats. L'arbitrage obligatoire, dans ces cas, lierait les mains de la Puissance intéressée et la réduirait au silence, lorsqu'on s'occuperait de questions dont sa sécurité dépend pour une grande part; c'est-à-dire de questions dont personne, excepté l'Etat souverain, ne peut être juge. » ⁽⁵⁾.

La Conférence de 1907 ne changea pas cet état d'esprit. M. Tardieu ⁽⁶⁾, un des auteurs du Traité de Paix 1919, écrivait, à ce moment-là : « L'obligation de l'arbitrage est inconciliable avec le souci légitime des Etats de défendre, de toutes leurs forces, leur honneur et leurs intérêts vitaux. » La déclaration belge déclare que, tout en faisant une réserve pour les litiges qui touchent aux intérêts vitaux de l'Etat, elle accepte le principe de la justice obligatoire pour tous les cas de différends d'un caractère juridique ⁽⁷⁾. La délégation allemande fait une restriction de plus. Elle déclare que, même parmi les litiges d'ordre juridique, il y en a qui sont d'une importance trop grande

⁽⁵⁾ J.-B. Scott, *Proceedings of the Hague Peace Conference*, 1899, p. 800.

⁽⁶⁾ *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1907, p. 803.

⁽⁷⁾ J.-B. Scott, *Proceedings of the Hague Peace Conference*, 1907, t. I, p. 487 (Rapport du baron Guillaume).

pour être réglés par l'arbitrage sans réserver l'honneur et les intérêts essentiels des nations. La clause « honneur et intérêts essentiels » ne se trouve pas dans les nouvelles ⁽⁸⁾ parties du texte de 1907, mais elle inspira une distinction, sur laquelle nous reviendrons, entre les différends juridiques susceptibles d'arbitrage et encore !... et les différends politiques, ceux-là non susceptibles et semblant correspondre à ceux qui s'élèvent à propos de l'honneur et de l'intérêt vital des Etats; cependant, un courant se dessina pour montrer l'erreur de cette clause et le vague qu'elle comportait.

La délégation serbe et austro-hongroise ⁽⁹⁾ trouva que l'insertion de cette clause enlevait aux traités d'arbitrage obligatoires leur force juridique et les transformait en obligations morales. On essaya, alors, de dresser une liste de cas où l'arbitrage obligatoire pourrait exister. Cet essai fut tenté sur la base d'une proposition anglo-portugaise et d'un projet anglo-saxon. Mais l'article 2 de ce projet ⁽¹⁰⁾ prévoyait une disposition ruinant tout effort de bonne volonté : « Chaque puissance signataire sera le juge de savoir si le différend, qui peut s'élever, touche aux intérêts vitaux, à l'indépendance ou l'honneur et s'il est, en consé-

(8) Nous disons « nouvelles », car une partie du texte officiel de la Convention de La Haye de 1907 reproduit celui de 1899 sur les commissions internationales d'enquête.

(9) J.-B. Scott, *op. cit.*, 1907, t. I, p. 462.

(10) *Id.*, p. 477.

quence, d'une nature telle qu'il doit être compris parmi les cas qui sont exceptés de l'arbitrage obligatoire. » On passa donc à l'examen d'une liste des cas d'arbitrage obligatoire. MM. Drago et Léon Bourgeois préférèrent cette méthode de travail, au lieu de faire des réserves dans des phrases vagues et indéterminées. Comme disait ce dernier : « Y a-t-il des cas dans lesquels les Etats peuvent dire d'avance qu'ils n'intéressent ni l'honneur ni l'intérêt vital ? » (11). La Commission procéda à une double distinction :

D'une part, elle divise les différends entre Etats en différends politiques et différends juridiques : « Ces derniers sont ceux dans lesquels l'arbitrage est obligatoire tandis que les différends politiques, que les Etats auraient la liberté de soumettre à l'arbitrage, sont ceux pour lesquels des arbitres sont nécessaires plutôt que des juges, arbitres choisis au moment où la difficulté s'élève. »

D'autre part, parmi les conflits de nature juridique, elle distingue ceux qui affectent l'honneur et les intérêts essentiels des Etats et ceux qui ne les affectent pas.

La solution des premiers est réservée à la compétence exclusive de chaque Etat. La délégation allemande était dans ce sens, et le projet anglo-saxon l'énonça très clairement dans son article 11. Ainsi

(11) *Id.*, p. 349.

donc, sont soumis à l'arbitrage obligatoire les différends non politiques mais juridiques, et à condition que ces derniers n'intéressent pas l'honneur et les intérêts essentiels des Etats.

Les éclaircissements sur la signification exacte de cette clause sont peu nombreux. La liste elle-même, proposée pour les cas d'arbitrage obligatoire, ne permet pas de déduire, par soustraction, les cas intéressant l'honneur et l'intérêt vital. On s'aperçut, à la discussion, que tous les différends pouvaient porter atteinte à une de ces deux normes. Ces essais d'étendre le domaine du Droit international et de restreindre celui des affaires réservées n'aboutirent à rien, si ce n'est à la rédaction d'un vœu inséré dans la convention finale, en faveur de l'arbitrage obligatoire. Les délégués exprimaient leur foi en lui et la croyance qu'il existait certains conflits, relatifs à l'interprétation et à l'application des accords internationaux, qui peuvent être soumis à l'arbitrage obligatoire, sans restriction. Ils constataient qu'on n'avait pas pu trouver, jusqu'à présent, le moyen de conclure une convention dans ce sens; mais cela n'avait en rien affecté « le caractère cordial et courtois de discussions toujours juridiques » ⁽¹²⁾.

(12) Il faut faire une exception partielle pour la Convention « Porter », qui prescrivait l'arbitrage préalable obligatoire pour les différends soulevés entre Etats à propos de dettes. Les signataires s'engageaient à soumettre à l'arbitrage le différend qui les séparait

Que conclure de tout cela ? C'est qu'à cette époque on envisageait le domaine réservé des Etats, sinon expressément, du moins tacitement, comme très grand et comme ne pouvant être ni fixé ni limité. Les essais se heurtèrent au rempart de la souveraineté, œuvre séculaire, cimentée par l'erreur. Le nombre des matières, dont les Etats devaient être seuls juges, était sans limites précises. Ils devaient être juges de leurs intérêts et libres de soumettre à une intervention quelconque internationale les matières que bon leur semblait. L'honneur des Etats, expression dont on a tant usé, est très vague. Qu'est-ce exactement ? M. Nicholas Petrescu nous dit : « L'idée de l'honneur national est toujours l'équivalent des intérêts nationaux en politique extérieure... C'est un fait que l'honneur national d'un pays est proportionnel à sa force et à son pouvoir et qu'un petit pays possède moins d'honneur dans ses relations internationales qu'un grand. » (13). C'est une forme d'expression de l'exclusivisme des Etats : chaque Etat entend être traité avec un certain nombre d'égards qui lui donnent le sentiment de son indépendance et le font considérer comme une entité dont on a quelque souci. On manque à l'honneur d'un Etat quand on agit d'une façon telle qu'on ne le traite

avant d'obtenir par la force le règlement de leurs créances. Ceci fut le résultat des incidents entre le Vénézuéla et les Puissances européennes.

(13) *Thoughts on War and Peace*, 1921, p. 45.

pas en personne indépendante et qu'on semble vouloir lui imposer une volonté quelconque malgré lui, par une intervention dans ses affaires intérieures ou une limitation à ses activités extérieures. « Un Etat est lésé dans son indépendance chaque fois que, sans que son existence séparée soit menacée, il est entravé dans l'accomplissement ou le non-accomplissement des actes qu'un Etat indépendant peut justement accomplir ou dont il peut justement s'abstenir. » (14).

Les exemples sont nombreux dans lesquels cette notion a joué son rôle : l'affaire du « Dogger Banks », entre la Russie et l'Angleterre, celle des déserteurs de Casablanca, en 1912, en témoignent. Nous avons cru ce terme disparu et cette notion dangereuse bannie des relations internationales, après que le Pacte avait pris soin de ne pas l'énoncer. Un exemple actuel nous fournit la preuve du contraire. Il s'agit du règlement du différend russo-suisse, à propos de l'assassinat de Vorowski (plénipotentiaire russe, au Traité de Lausanne) par un nommé Conradi, en 1922. La cour d'assises de cette ville acquitta le meurtrier. D'où gros émoi à Moscou et décision de ne plus traiter d'affaires internationales sur le territoire suisse. La question reprit de son intérêt lors de l'invitation du Conseil de la Société des nations au gouvernement soviétique, pour la conférence sur le désarmement, qui doit se tenir à

(14) Westlake, *Traité de Droit international*, traduit par M. de Lapradelle, 1924, p. 373 (*L'arbitrage obligatoire*).

Genève, en mai 1926. Nous lisons dans le *Temps* ⁽¹⁵⁾ la phrase suivante : « On a envisagé la possibilité de donner à la démarche à faire par la Suisse le caractère non pas d'excuses à formuler, et qui constitueraient une humiliation inadmissible, mais de regrets à exprimer dans une forme sauvegardant l'amour-propre national. » Tant que l'Etat sera considéré comme une personne susceptible et que cette idée sera celle de la masse, fortifiant l'idée qu'elle constitue un groupe homogène et indépendant, les relations internationales ne feront pas de progrès.

« Le mot « honneur », disait Westlake, dans le même article sur l'arbitrage obligatoire, ne doit pas nous arrêter ici. S'il était possible d'aboutir à une définition exacte de l'outrage à l'indépendance, qui devrait exclure un différend de l'arbitrage, cette définition embrasserait tous les cas où l'honneur d'une nation est si profondément en jeu que l'arbitrage devient impossible. » ⁽¹⁶⁾.

La notion d'intérêts vitaux ou d'intérêts essentiels de l'Etat a quelque chose de plus précis et correspond assez à la notion actuelle du domaine d'affaires réservées que l'on doit laisser à la compétence exclusive de chaque Etat. M. D.-G. Nyholm ⁽¹⁷⁾ définit les inté-

(15) Le *Temps*, 9 févr. 1926. — Cf. aussi Le *Temps*, 7 avril 1926 et 14 avril 1926 (Réponse de M. Titcherine au secrétaire général de la S. D. N. à l'invitation de la Conférence sur le désarmement).

(16) Westlake, *op. cit.*

(17) *Origine et œuvre de la S. D. N.*, publié par Rask-Orstedfonden, t. I, p. 241.

rêts vitaux d'un pays : « Les questions qui tendent à l'existence même de l'Etat ou aux racines de son organisation. » Cette définition a quelque valeur, et nous aurons l'occasion de nous en inspirer quand nous essaierons de trouver un critère permettant de délimiter le champ d'activité de la S. D. N. Nous croyons qu'il y a, en effet, un domaine réservé, sans cesse variable, comprenant les matières qui touchent aux fondements mêmes de cette organisation, nécessaire aux individus, qu'est l'Etat. Permettre à un élément extérieur, dépourvu de garanties d'impartialité, d'intervenir, de décider en ces matières serait dangereux. Mais de là à conclure que, sur ce domaine réservé, les Etats ont des droits absolus, qu'ils peuvent faire un usage abusif de cette notion, il y a un abîme, et nous en montrerons plus loin la profondeur. Cette limitation avait donc un caractère précis, mais elle le perd si on laisse aux Etats le soin de décider quels sont ces intérêts essentiels. C'est cette décision qui doit être l'œuvre d'un organe international, et qui est une assurance contre l'arbitraire et la mauvaise foi des Etats.

Ayant donné quelques indications sur cette clause d'honneur et d'intérêt vital, expression du domaine réservé à la compétence exclusive des Etats avant la guerre, nous devons voir maintenant l'histoire de la rédaction des paragraphes 7 et 8 de l'article 13 et, ensuite, leur sens exact.

SECTION II

**Histoire de la rédaction des paragraphes 7 et 8
de l'article 15 du Pacte.**

La guerre fut l'opération chirurgicale qui montra l'inanité des efforts de La Haye et permit de travailler, avec un esprit nouveau, à une œuvre nouvelle, non dans son idée ⁽¹⁸⁾, mais dans sa réalisation pratique. On voulut construire sur le Droit et non sur la Morale. Ce fut le trait saillant des Conférences de Paris. Aucun rappel de l'œuvre de La Haye n'eut lieu. Y en eut-il, de malencontreux, ce ne fut que pour affirmer davantage qu'il ne devait point y en avoir ⁽¹⁹⁾. L'opinion était préparée à ce travail. Dans tous les pays, une littérature abondante et des mouvements d'opinion enthousiastes reflétèrent cet état d'esprit. Cependant, malgré les concours les plus divers qui se manifestèrent, ce fut le courant anglo-saxon qui prédomina. L'idée d'une Société des nations, sans être américaine d'origine, prit un tour pratique sous l'impulsion d'un homme que les circonstances avaient fait, à ce moment-là, l'arbitre du monde et un prophète universel. Le rôle du président Wilson ⁽²⁰⁾ reste,

(18) Le premier projet de la S. D. N. remonte à Emeric Crucé, en 1306, suivi en 1604 du Grand Dessein de Sully, et en 1704 de celui de l'Abbé de Saint-Pierre.

(19) Philip Baker, *The Making of the Covenant of British point of view*, *Œuvre de la S. D. N.*, loc. cit., t. II, p. 16.

(20) G. Scelle, *op. cit.*, p. 62.

dans l'élaboration du Pacte, le rôle prédominant, mais il n'est point exclusif ». Il désirait constituer, avant tout, la Société des nations, et il ne céda en rien le pas, malgré les manœuvres nombreuses qui furent faites à la Conférence, à la discussion d'un autre sujet. Nous n'entrerons pas dans le détail des projets, ce qui nous ferait déborder les cadres de cette étude; disons seulement que « aucune autre conception que celle des Anglo-Saxons ne devait influencer sur les plans du Président » (21). Le projet de travail de la Conférence fut celui rédigé par Sir Cecil Hurst, jurisconsulte du Foreign Office, et M. Miller. Il procédait de diverses propositions combinées de Lord Robert Cecil, du président Wilson et du général Smuts. Il semble étonnant, au premier abord, qu'un résultat pût avoir eu lieu. Que l'opinion de tous les pays ait été conquise, ceci se comprend, car les foules sont la proie de belles idées généreuses aussi bien que des pires; mais que cette idée ait pu se réaliser sous une forme pratique, se traduire dans un texte officiel universel, ceci est plus surprenant : « Toute société internationale, en effet, est appelée, si elle se développe, à restreindre la souveraineté des Etats, l'arbitraire des gouvernants et l'irresponsabilité des diplomates : le principe même d'une société internationale aura donc nécessairement contre lui l'opposition de tous les dépositaires de l'au-

(21) *Id.*, p. 77.

torité en matière internationale. Que cette opposition ait pu être vaincue, cela s'explique d'abord parce qu'à l'heure actuelle le progrès des institutions démocratiques soumet les gouvernants à la puissance de l'opinion, ensuite, parce qu'il s'est trouvé des hommes d'Etat assez généreux, notamment M. Wilson, pour comprendre l'intérêt des peuples et engager à fond, en ce sens, leur volonté politique; enfin parce que la conception générale de la S. D. N., que l'on adopta dès l'abord, sembla se concilier, à la fois, avec la souveraineté des Etats et avec le désir d'hégémonie des grandes Puissances de l'Entente. »

Essai d'arbitrage obligatoire. — On voulait, et tous les projets en témoignent, éviter par tous les moyens possibles le retour à la guerre et, notamment, par l'immixtion de cet organe international dans les différends entre Etats. Pour cela, on essaya de réaliser l'arbitrage obligatoire; on essaya de le faire en surmontant l'obstacle provenant de la distinction des conflits juridiques et politiques. Il résulta de ceci une ambiguïté du mot « arbitrage », qui ruina l'effort tenté pour essayer d'y soumettre obligatoirement un certain nombre de conflits. « L'ambiguïté du mot « arbitrage » fut due à l'antilégalisme du président Wilson ⁽²²⁾, compensé, dans la mesure du possible, par le légalisme de Lord Robert Cecil. Cet antilégalisme empêcha

(22) Philip Baker, *op. cit.*, p. 48 et 49.

d'éclaircir cette notion et de suivre ainsi, jusqu'au bout, les conséquences de la distinction entre les deux catégories de conflits. On a dit du président Wilson que c'était un philosophe juriste, et Lord Cecil admet qu'on le qualifie de diplomate juriste. On comprend, par ces deux définitions, l'opposition qui pouvait exister. Le diplomate devait céder, en principe, devant l'opiniâtreté du philosophe.

Aux Conférences de La Haye le mot « arbitrage » désignait une méthode spéciale, éminemment juridique, et par les principes et par la procédure, du règlement pacifique des conflits internationaux. « Dans le Pacte comme dans le Protocole de Genève, ce terme désigne « l'ensemble des moyens de solution pacifique des conflits internationaux ».

Le Pacte, dans le cadre de la S. D. N., décide qu'aucun différend ne sera soustrait à sa compétence. L'article 12 dit, en effet : « Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire ou à l'examen du Conseil. » Dans les discussions du Pacte, il ne fut pas question de limiter la compétence de la Société des nations. Elle devait connaître de toutes les difficultés. Peu importe comment son intervention se produirait : par l'arbitrage, devant un tribunal arbitral, par un règlement judiciaire, devant la Cour permanente de justice internationale,

ou par la médiation au moyen du Conseil. Toujours est-il qu'aucun différend ne devait rester à la compétence exclusive des Etats.

Ce manque de précision, de spécialisation des organes, était le reflet des idées anglo-saxonnes : « L'opinion anglaise met sa foi non dans des règles juridiques, et beaucoup moins dans la force militaire, mais dans l'habitude de la coopération internationale et de franches discussions autour d'une table. » ⁽²³⁾. Ce qu'on veut, surtout, ce n'est pas que les Parties comparaissent devant un tribunal, c'est qu'elles discutent amicalement, et en jouant le « Fairplay », toutes les questions qui peuvent s'élever dans les rapports entre Etats. Cette réunion des hommes d'Etat de tous les pays devait permettre de traiter les affaires internationales plus en hommes d'affaires qu'en adversaires. On voit par là se révéler le côté pratique, et combien objectif, de la méthode anglo-saxonne. Des principes, très peu; des règles fixes le moins possible. Ce qu'il faut, c'est prévoir les organismes qui permettront de se rencontrer. Est-il besoin de les sérier, de les spécialiser ? Même pas. De leur affecter certaines catégories de conflit ? Pourquoi faire ? Pendant toute la durée des discussions de la Conférence de Paris, on voulut que le Conseil et l'Assemblée con-

(23) G. Murray, *The British People and League of Nations*, *L'Œuvre de la S. D. N.*, t. I, p. 189.

nussent des conflits politiques et que les conflits juridiques fussent de la compétence de la Cour permanente de justice internationale, mais aucun plan précis et obligatoire ne vint confirmer cette distinction ⁽²⁴⁾.

Conflits politiques et conflits juridiques. — Nous voudrions cependant faire quelques remarques sur cette distinction, qui se retrouve implicitement dans le Pacte, sous l'existence des deux organes du Conseil et de la Cour, qui est en honneur dans la pratique des Etats et que le Traité de Locarno a encore consacrée une fois de plus ⁽²⁵⁾.

Les conflits juridiques semblent caractérisés par ce fait qu'on peut les régler avec des méthodes juridiques. Il y a des règles de Droit qui les gouvernent, contenues dans des traités ou dans le Droit international coutumier, qu'il s'agit soit d'appliquer, soit d'interpréter. Ils peuvent, dès lors, être soumis à un véritable tribunal international, qui n'aura qu'à tenir compte de ces règles de Droit, vérifier leur application,

(24) On ne devait pas la retenir, en effet; M. Philip Baker (*L'Œuvre de la S. D. N.*, t. I, p. 48), indique deux raisons pour lesquelles tous les plans appuyés sur cette distinction furent rejetés : « On croyait que ce qu'il fallait avant tout était d'amener les Parties ensemble, devant un corps représentant le pouvoir politique du monde entier, c'est-à-dire le Conseil. Puis on estimait que les dispositions prévues donnaient au Conseil pleins pouvoirs pour utiliser toute méthode de conciliation qu'il jugerait utile d'employer. »

(25) Traité de Garantie mutuelle, signé le 16 octobre 1923, entre la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Angleterre et l'Italie, art. 3. Ce traité fut paraphé solennellement le 1^{er} décembre 1923 à Londres.

sans s'occuper ni de la situation des parties ni des intérêts en jeu. Ce sont, pour employer l'expression anglo-saxonne, des « justiciables disputes ».

Les conflits politiques, au contraire, se révèlent comme des conflits survenant à propos d'intérêts ou de prétentions en jeu, dont la solution, au point de vue de chaque partie, peut être essentielle ou vitale. Il n'y a pas de règle de Droit qui puisse trancher, d'une façon juridique et incontestable, ce différend; ce sont des « non justiciables disputes ». Ce qu'il y a en présence, ce sont des questions qui touchent, plus que d'autres (car, pour celles qui y touchent moins, on a pu édicter des règles de Droit) à la souveraineté des Etats, à leur constitution même. A ces litiges, la méthode précédente, où l'abstraction domine, ne convient pas. Une décision juridique, rigoureuse, risquerait de les trancher théoriquement, mais non en pratique, et une décision d'arbitre non exécutée est pire qu'une solution quelconque. L'esprit logique ne peut présider à la solution des différends politiques. Il faut être près de la vie, il faut que ceux qui les tranchent puissent se mettre à la portée des parties en litige. Il faut qu'ils aient vécu ou qu'ils vivent actuellement les difficultés existantes, qui leur sont soumises, et se rendent compte de la valeur des deux prétentions. Aussi est-ce à un organisme spécial où l'esprit politique domine, c'est-à-dire, au sens étymologique, où l'esprit de la conduite des affaires d'un pays exerce

son influence, que les Etats en litige admettront de soumettre leurs différends. Ils auront, en effet, confiance dans ceux qui les jugeront et dans leur esprit objectif, leur esprit de compréhension.

S'il semble qu'on puisse faire une distinction entre ces deux catégories de conflits, nous n'hésitons pas à dire qu'elle n'a rien d'absolu et que, de toutes les distinctions proposées ⁽²⁶⁾, quelles qu'elles soient, on

(26) De nombreux auteurs ont essayé de faire une distinction entre ces deux catégories de conflit :

A. Mulder, *L'Arbitrage international et les différends politiques* (Revue de Droit international, de Sciences diplomatiques, politiques et sociales, Genève, 1923, n° 2, p. 83) : « On peut entendre par les différends politiques les différends qui touchent directement à la souveraineté des Etats comme les traités politiques réglant les rapports entre les Etats, comme tels. Ainsi les différends politiques seront presque pareils aux différends qui touchent aux intérêts vitaux, à l'indépendance ou à l'honneur des Etats. »

P. 86 : « On peut seulement entendre par différends d'ordre juridique les différends dans lesquels les parties ne sont pas d'accord sur la question de ce qui est de Droit dans un cas concret, question qui, dans les différends politiques, ne divise pas les Etats. Nous avons donc affaire ici à une notion subjective : ce n'est que la conviction des Parties qui est décisive pour le caractère du différend. »

Paulus, *Les affaires domestiques de l'article 13, al. 8, du Pacte de la S. D. N.* (*loc. cit.*, 1924, n° 2, p. 123) : « On distingue généralement les conflits internationaux en deux catégories : les conflits juridiques et les conflits politiques. Les conflits juridiques sont ceux qui trouvent leur origine dans une violation réelle ou supposée de droits, droits dérivés de l'ensemble des règles du Droit international coutumier ou droit fondé sur des engagements conventionnels. La solution de ces conflits réside dans une application des règles dudit droit ou dans une interprétation de ces engagements. Les conflits politiques sont des conflits d'intérêts dans lesquels un droit sur lequel se baser n'existe pas ou n'existe que très vaguement. Ces conflits politiques naissent des circonstances les plus diverses, le plus

ne peut tirer un critérium précis, adapté à la réalité, car les faits viennent souvent troubler ces distinctions.

Les conséquences de ces distinctions, au point de vue matériel, ont surtout un effet formel. C'est à cet effet que les Etats s'attachent. Ce qu'ils veulent, c'est avoir une porte de sortie, pour certains conflits déli-

souvent de circonstances d'ordre économique, souvent aussi de circonstances d'ordre purement idéal.

Westlake (*Traité de Droit international*, traduit par M. de Lapradelle, p. 316) cite trois catégories où l'action politique pour régler un conflit est justiciable :

« L'une est, celle où aucune règle répondant aux circonstances n'a été sanctionnée par le consentement de la Société internationale.

» La deuxième catégorie est celle où l'on sent que l'opinion n'est plus en harmonie avec la règle, de sorte que l'on peut affirmer en toute conscience qu'un changement est nécessaire dans la loi sans que, cependant, faute d'un Parlement international, il soit facile d'effectuer un tel changement autrement qu'en donnant l'exemple.

» La troisième catégorie est celle d'un droit imparfait concédé par l'opinion générale, bien qu'il n'existe pas d'organe international capable de définir les conditions de son existence avec la précision nécessaire à une règle. »

Lawrence (*The League of Nations*, p. 175) : « Deux catégories de litiges internationaux se présentent : une qui convient spécialement à sa soumission à un tribunal d'arbitrage et l'autre qui requiert une méthode différente. On les classe en différends justiciables et non justiciables. Les différends justiciables sont ceux qui naissent de difficultés relatives à l'interprétation des traités et des règles communément reçues du Droit international ou de désaccords sur des faits ou les conséquences juridiques de faits non contestés. Les non-justiciables sont ceux qui se tiennent en dehors de la compétence des règles de droit reçues et qu'intéressent les aspirations nationales, les ambitions et les griefs, la lutte d'intérêts dynastiques ou économiques et les réclamations de races de nationalités dans un Etat pour obtenir leur reconnaissance internationale et celle de leur condition d'Etat. »

cats, qui leur permettra soit de ne pas les soumettre à l'arbitrage, comme à La Haye, soit de les soumettre à un organe spécial, comme dans le Pacte qu'ils seront libres de fixer. Les conséquences de cette liberté peuvent être graves. Cette distinction, en réservant la liberté des parties de qualifier le différend comme elles l'entendent et d'aller devant tel ou tel organe, peut offrir des échappatoires aux Etats en litige. Mais aussi ce peut être une soupape de sûreté, une de ces fissures par lesquelles peuvent s'échapper tous les mauvais sentiments que provoque toujours une œuvre nouvelle, destinée à faire régner la justice et à s'élever contre certaines pratiques suscitées par l'égoïsme. Cette distinction est surtout théorique, car, dans les faits, bien souvent, il sera très difficile de classer, en partant des criteria que nous venons d'établir, un conflit dans une catégorie ou dans une autre. Le point de vue formel ne correspond pas souvent au point de vue matériel. Savoir si un conflit est politique ou juridique est plus une affaire de sentiment qu'une affaire de raisonnement.

On sent très bien quand un conflit est politique; on s'en aperçoit à la gravité qu'il a révélée par le mouvement d'opinion qu'il crée. On voit très bien aussi quand le conflit est juridique. C'est un conflit qui n'intéresse guère qu'une élite, auquel l'opinion publique ne s'associe que très peu, qui ne provoque pas de mouvement nationaliste. Ce mouvement d'opinion

créé par un conflit dans la population des deux pays pourrait être un critère pour la solution qu'il convient de lui donner, mais non pour déterminer son essence même, sa nature intrinsèque. Un conflit juridique peut, en effet, devenir politique, s'il est accompagné des circonstances que nous venons d'examiner, bien que sa décision puisse être le produit d'un raisonnement juridique. Un exemple typique est l'affaire des déserteurs de Casablanca. Le problème posé était celui de l'exterritorialité de deux grandes Puissances en pays de capitulation, et sa nature était essentiellement juridique ⁽²⁷⁾. Les arbitres, qui eurent à la trancher, rendirent, en raison des pays en cause et du mouvement d'opinion suscité des deux côtés, une sentence qui fut un chef-d'œuvre de diplomatie juridique.

Nous nous rangerons assez à l'observation que M. Scelle présente sur cette distinction ⁽²⁸⁾. « En fait, dans presque tous, sinon dans tous les litiges internationaux, les points de vue politique et juridique se mêlent intimement, de telle sorte qu'il n'est aucune prétention de droit qui ne se trouve influencée par des visées d'ordre politique et qu'il n'est aucun différend ayant pour origine une ambition politique dans le règlement duquel on ne puisse faire intervenir quelque principe juridique communément accepté, fût-il

(27) Politis, *La Justice internationale*, p. 127.

(28) G. Scelle, *op. cit.*, p. 108.

d'ordre très général. Il en résulte que, pour l'immense majorité des conflits internationaux, on pourrait, en réalité, demander la solution aussi bien à un aéroport politique qu'à un tribunal international et vice versa. Au fond, le caractère juridique ou politique du conflit dépend des circonstances, des buts poursuivis et de la mentalité foncière ou actuelle des gouvernants et des peuples litigeants. »

Effet de cette distinction dans le Pacte. — Quoi qu'il en soit, et justement à raison de ce sentiment auquel nous faisons allusion, et qui, pour nous, est le plus sûr critère, le Pacte a tenu compte implicitement de cette distinction. La conséquence n'a pas été, comme à La Haye, l'exemption des conflits politiques de la compétence de la S. D. N. Ils doivent d'abord être soumis au crible de sa compétence et, seuls, passent au travers ceux qui présentent véritablement ce caractère. Cette considération n'a pas incité non plus ses rédacteurs à dire que tels différends seront obligatoirement soumis à tel organe. Le Pacte a simplement énuméré, à titre d'exemple, dans l'article 13 ⁽²⁹⁾, ceux

(29) Article 13 du Pacte : « Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire.

» Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un Traité, à tout point de droit international, à la

qui lui paraissent susceptibles d'un règlement arbitral ou judiciaire. Nous verrons le problème repris à propos de la constitution de la Cour permanente de justice internationale ⁽³⁰⁾. L'intérêt de ce manque de préjugés est que l'Etat en litige est libre de qualifier le différend comme il l'entend, de juridique ou de politique, selon les cas, et, par suite, de le porter soit devant la Cour, soit devant le Conseil ⁽³¹⁾.

Ce droit a été limité par une pratique du Conseil, que nous retrouverons un peu plus loin, et qui s'est instituée à propos du différend franco-britannique, au sujet des décrets de nationalité, en Tunisie et au Maroc. Ainsi, le S. D. N. devait avoir une compétence très large. Elle ne devait rester en dehors d'aucun conflit. On voit ainsi le champ immense de sa compétence, à laquelle il ne semblait pas y avoir de limites.

Est-ce à dire qu'elle devait régler tous les différends? Autre chose est d'être saisi d'un différend; autre chose est d'en connaître, ou de le régler. Il y a la question de forme et la question de fond. Pour la première, sa compétence était reconnue : elle pouvait intervenir; elle ne devait rester indifférente à aucune affaire in-

réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture. »

(30) Cf. 3^e partie, chap. I, p. 167.

(31) Rappelons que la Cour statue à la majorité et le Conseil à l'unanimité, condition dont la réalisation est plus difficile, et qui sauvegarde la souveraineté des Etats.

ternationale susceptible d'amener la guerre entre les Etats signataires du Pacte. Un Etat ne pouvait exciper de l'exception d'incompétence de la S. D. N. pour ne pas lui soumettre un litige; même le fait de soumettre un litige à l'arbitrage n'était pas agir en dehors de la S. D. N., puisque ses statuts l'admettent comme un mode de règlement des conflits et qu'elle peut le recommander.

Quant à la question de fond du litige, celle-ci pouvait limiter sa compétence. La limitation se déduit justement de la liberté laissée aux Etats de qualifier tel différend ou de juridique ou de politique. S'ils le qualifient de juridique, le différend reçoit une solution; mais s'ils le qualifient de politique, le différend va devant le Conseil. Et, devant lui, jouent les deux fissures. La première se déduit d'une conséquence procédurale, prévue par le paragraphe 7 de l'article 15, dont nous préciserons le sens et l'hypothèse, dans la section prochaine. La deuxième est enregistrée dans le paragraphe 8 de l'article 15, dont les origines méritent d'être signalées. C'est l'exception la plus grave, la fissure la plus importante du Pacte, en même temps que la soupape de sûreté, permettant à ce nouvel organisme de n'être pas écrasé par sa nouvelle tâche. C'est elle qui soulève plus précisément le problème délicat des limites, car elle se place sur un terrain juridique, bien que ses origines ne le soient guère.

Elle se trouve dans les sentiments américains vis-à-

vis de l'Europe, et en général, vis-à-vis de la politique extérieure des Etats-Unis, que l'idéalisme du président Wilson semble avoir ignorés. Peut-être s'est-il cru assez fort pour en triompher. Les Américains, séparés par plus de 5.000 lieues de ce continent, un peu mystérieux par son organisation et les événements qui s'y passent, ont une insularité encore plus développée et plus compréhensive que celle de l'Angleterre ⁽³²⁾. S'ils ne veulent pas d'influence européenne sur le territoire entier de l'Amérique, volonté traduite juridiquement par la doctrine de Monroe, ils ne se soucient nullement, par contre, d'être parties à des « entangling alliances » qui les solidariserait avec un monde dangereux et pourraient les entraîner, sans profit pour eux, dans des aventures allant à l'encontre de leur conception séculaire de leur politique extérieure. Ceci les amena d'abord à faire la réserve de l'article 21 du Pacte. Cette disposition devait laisser intangibles les ententes régionales telles que la doctrine de Monroe, considérée compatible avec les dispositions du Pacte.

Ceci les amena ensuite à faire la réserve contenue dans le paragraphe 8 de l'article 15 : celle de la « Domestic Jurisdiction » ou des affaires réservées. Il y avait, au Sénat américain, dont on sait le rôle prédominant en matière de politique extérieure américaine,

(32) P. Schou, *The United States and the League of Nations*, *L'Œuvre de la S. D. N.*, t. I, p. 297.

un très fort courant contre la politique suivie, d'une façon autoritaire, par le président Wilson, dans le règlement du Traité de Paix. En outre, une question de parti était en jeu. Le Président était un démocrate. Le Sénat était en majeure partie républicain, et entendait rester fidèle à la politique traditionnelle des Etats-Unis.

Les séances de la Conférence de Paris furent coupées en deux parties par un voyage que fit le président Wilson, du 13 février au 15 mars 1919. C'est pendant ce voyage, dans son pays, qu'il se rendit compte de l'hostilité non pas du peuple, qu'il croyait avoir avec lui, mais du Sénat, qui jugeait l'attitude du Président à son égard antitraditionnelle. Cependant tout n'était pas perdu, et l'on pouvait, selon le conseil de M. Taft, républicain à la tête de la « League to enforce Peace », rallier le Sénat à la ratification du traité, pourvu qu'on insérât dans le Pacte quelques amendements.

On les trouve résumés dans un télégramme que M. Taft adressa, le 18 mars, au président Wilson, sur le paquebot qui le ramenait en France, le *George-Washington* : « Si vous ramenez le traité contenant le S. D. N., faites des réserves plus nettes de la doctrine de Monroe, fixez un terme pour la durée de la Société et la limite des armements; demandez expressément l'unanimité d'action, dans le Conseil exécutif et le Corps des délégués, et ajoutez à l'article 15 *une disposition que, dans le cas où le Conseil exécutif ou le Corps*

des délégués trouve que le différend relève de la politique exclusivement intérieure, il ne recommandera aucune solution. L'herbe sera coupée sous les pieds des ennemis de la Ligue au Sénat. L'addition à l'article 15 répondra à l'objection de l'immigration japonaise, aussi bien que des tarifs sous l'article 21. »

Voilà l'origine du paragraphe 8 de l'article 15. Cet amendement, pour les « questions domestiques », c'est-à-dire celles que l'Etat entendait se réserver entièrement, même si un différend surgissait à leur propos, passa sans difficulté; tandis que l'article 21, sur la doctrine de Monroe, moins important, fut l'occasion du seul incident, un peu vif et regrettable, au sein de la Conférence. Et, cependant, par sa formule ambiguë, cet article devait être un manque de précision et une échappatoire pour les Etats membres et, disons-le, une fissure à la compétence de la S. D. N.

En faisant ceci, on donnait satisfaction à l'opinion américaine; en vain, puisque le Traité ne fut pas ratifié. Ce que les Américains craignaient, c'était que certaines questions, qui leur sont chères, expression d'un exclusivisme farouche, ne soient débattues, au sein de la S. D. N., lors d'un conflit, et dans un sens peu favorable à leurs désirs. Il faut ajouter, pour la clarté de ce télégramme, et confirmer ce que nous venons d'avancer, un passage du rapport que le Comité des affaires étrangères soumit au Sénat pour la ratification du Traité de Paix en novembre 1919. Ce rapport pro-

posait 12 réserves au Traité, et l'une d'elles, la quatrième, est en relation directe avec l'article 13, paragraphe 8 ⁽³³⁾ : « Les adversaires de la Ligue avaient exprimé leur crainte, d'une façon persistante, que le domaine de l'activité de la Ligue n'était pas assez clairement défini et que la souveraineté des Etats n'était pas convenablement sauvegardée dans ce qui était appelé « les affaires d'intérêt intérieur ». En dépit de l'assurance du président Wilson, on soutint que le Pacte pouvait servir au Japon pour forcer les Etats-Unis à abandonner leur politique de discrimination envers les immigrants de race jaune. On maintint aussi que le Pacte, qui, dans son article 23, défendait la liberté du transit, des communications et un traitement équitable du commerce entre tous les membres de la Société, pourrait servir à imposer aux Etats-Unis une politique de libre-échange, que le Président favorisait, disait-on, bien qu'il se soit toujours déclaré, en conformité avec les traditions du parti démocrate, pour une protection modérée. Cinquant-neuf sénateurs votèrent les réserves suivantes :

Les Etats-Unis se réservent exclusivement le droit de décider quelles questions relèvent de leur compétence exclusive et déclarent que toutes les questions politiques « domestiques » se rapportant, en tout et pour tout, à leurs affaires internationales comprenant

(33) P. Schou, *op. cit.*, p. 321.

l'immigration, le travail, le cabotage, les tarifs, le commerce, la suppression du commerce des femmes et des enfants, de l'opium et de tous autres poisons dangereux et toutes autres questions intérieures relèvent seulement de la juridiction des Etats-Unis et ne doivent pas dans ce traité, être soumises de quelque façon que ce soit à l'arbitrage ou à l'examen du Conseil ou de l'Assemblée de la S. D. N. ou à quelque autre action intermédiaire ou à la recommandation ou la décision de quelque autre Puissance. » On voit ce que les auteurs de cet amendement, dont nous allons préciser le sens, faisaient entrer dans cette réserve. Cette énumération, selon ses termes mêmes, n'était pas limitative. Nous verrons ce qu'il faudra penser de ces questions réservées à la compétence exclusive des Etats. Il semble que cette liste fut influencée plus par des considérations politiques que par des considérations juridiques. Il est possible, selon nous, de limiter le domaine d'action de la S. D. N., mais on peut le faire d'une façon non arbitraire.

SECTION III

Sens des paragraphes 7 et 8 de l'article 15 du pacte.

Telle a été l'origine des dispositions qui nous intéressent. Nous devons voir maintenant dans quelles hypothèses elles jouent. La compétence de la S. D. N., prévue par les rédacteurs du Pacte, est, avons-nous

dit, très étendue. Aucun domaine ne lui est interdit pour légiférer, sous la seule condition que l'accord se fasse.

Mais là où il est le plus intéressant que son action se fasse sentir, là où l'on sent véritablement l'importance de l'influence d'un organe quelconque international, c'est dans le règlement d'un conflit risquant d'amener une solution violente. Mais là, sa compétence, c'est-à-dire sa faculté de connaître de quelque chose, subit deux limitations, prévues par les alinéas 7 et 8 de l'article 15.

La première est prévue par le paragraphe 7 ⁽³⁴⁾; elle vise le cas suivant : Tous les Etats doivent soumettre, en cas d'insuccès des méthodes diplomatiques, leurs différends susceptibles d'amener une rupture à un organisme quelconque chargé de les régler. Ce peut être la Cour d'arbitrage de La Haye, si on estime que la solution est susceptible d'être obtenue par ce moyen, ou la Cour permanente de justice internationale, si on lui reconnaît un caractère nettement judiciaire. Et si le différend n'est susceptible d'aucune de ces solutions, c'est au Conseil que les Etats promettent d'avoir recours.

(34) Article 15, paragraphe 7 : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute Partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du Droit et de la Justice. »

Qu'arrive-t-il alors? Deux hypothèses peuvent se présenter.

1° Il réussit à le régler, soit directement, soit en convainquant les Parties de le soumettre à un des modes ci-dessus énoncés.

2° Il ne réussit pas. Il publie alors un rapport indiquant les faits et les solutions recommandées. C'est un appel à l'opinion mondiale que l'on va faire juge du différend. Disons en passant que les antécédents de cette solution ne se retrouvent que dans les projets anglo-saxons. Mais ce rapport doit être approuvé par le vote des membres du Conseil, déduction faite des Parties en cause :

- a) Est-il accepté à l'unanimité, et une Partie se conforme-t-elle à ses conclusions : l'autre ne doit pas entrer en guerre contre elle.
- b) Ce rapport ne réunit-il pas l'unanimité : « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du Droit et de la Justice. »

En d'autres termes, les Parties sont libres, et la guerre peut éclater pour trancher le différend sans que, pour cela, les Parties soient considérées comme ayant violé un engagement. Le Conseil de la S. D. N. constate que la vérité n'a pu s'établir d'une façon ferme, qu'il n'y a pas de règles de Droit ou qu'elles sont trop discutées, qui puissent présider à sa solution. Il recon-

naît que les intérêts en jeu sont tels que les avis sont partagés quant à la solution du différend. Ceci ressort du défaut d'unanimité pour approuver le rapport.

Dans ces conditions, il est difficile de prescrire à un Etat une solution qui, en supposant qu'elle soit votée à l'unanimité, pourrait avoir contre elle un certain nombre de membres du Conseil dont l'opinion aurait été connue, puisqu'ils peuvent publier leur solution. L'Etat condamné pourrait alors, fort en quelque sorte de cet appui tacite des membres dissidents du Conseil, qui sont toujours des grandes Puissances, violer la décision qui le condamnerait. C'est ce que les rédacteurs, pleins de sagesse, ont voulu éviter. Ils n'ont pas voulu que se crée une division au sein du Conseil, ou du moins, si elle se créait, qu'elle ne pût servir d'encouragement à une action qui engagerait sa responsabilité, qui ruinerait son autorité, et mettrait en jeu son avenir. Il n'y a pas l'unanimité pour la solution proposée, la S. D. N. a fait tout ce qu'elle a pu, mais son autorité cesse. Les Parties sont libres, sans préjudice pour son influence, d'agir comme elles le veulent. Remarquons, bien que nous ayons condamné cette distinction, que ce paragraphe semble surtout se référer à des conflits d'ordre politique importants dans lesquels les intérêts sont difficiles à apprécier, dans lesquels chaque Partie peut invoquer une part de vérité, et pour lesquels la solution, sans être vitale, peut du moins être très essentielle à chacune des Par-

ties. Cette règle de l'unanimité, rappelle assez celle qui prévalut à La Haye, en 1907, pour l'adoption d'une liste de cas où l'arbitrage obligatoire était reconnu possible. Dans le vote des articles, cette liste obtint presque toujours la majorité. Mais son annexe à l'acte final fut rejetée sous le prétexte qu'en Droit international seul l'unanimité est la règle.

Nous n'hésitons pas à approuver cette règle, du moins quand il s'agit de légiférer par voie juridictionnelle. Pour les questions administratives, sans se soumettre à la règle de la majorité qui est peut-être trop large, on peut admettre que celle de l'unanimité est trop rigoureuse. Quand une question de Droit international est en litige, l'autorité de la décision qui la tranche ne peut provenir que de celle de ses membres. Cette autorité, c'est, ou le nombre ou la qualité de ceux qui jugent. La Cour permanente de justice internationale décide à la majorité. Elle peut le faire, car son autorité juridique est incontestable. Le statut qui l'a organisée prévoit une procédure précise, fixe les principes directeurs de sa décision, et sa composition parfait la confiance qu'on peut avoir en elle.

Pour le Conseil, il en est autrement. Ses membres, sans douter de leur esprit d'impartialité et de leur logique de raisonnement, sont surtout des hommes politiques, qui apprécient les intérêts en jeu à leur juste valeur, qui connaissent les difficultés de la vie internationale. Aussi peut-on craindre que la rigueur juridique

de leur décision ne soit émoussée par leur sens politique et le souci de concilier les intérêts, et peut-être même ne soit le reflet de leur politique personnelle. En sorte qu'une décision de leur part à la majorité dénonce une hésitation, un partage d'opinion sur la solution à adopter, un doute sur le titulaire du bon droit. Nous sommes adverse de la théorie de la Souveraineté, nous l'avons assez démontré, mais puisqu'elle existe, puisqu'elle exerce encore son influence, il faut en tenir compte. Les rédacteurs du Pacte ont eu raison d'édicter cette disposition qui la ménage. Pour que la S. D. N. vive et se développe, elle doit procéder prudemment et éviter un incident qui ruinerait son autorité.

Le problème de l'extension du Conseil. — Les incidents récents qui ont eu lieu à la session du Conseil de mars 1926 ont remis au premier plan cette question. Rappelons-les : il était convenu par les Puissances signataires de Locarno que l'Allemagne poserait sa candidature comme membre de la S. D. N. et qu'une Assemblée extraordinaire se tiendrait à Genève en mars 1926, pour statuer sur sa demande. Mais peu après que l'Allemagne eut formulé celle-ci, des bruits coururent sur l'attribution dans le Conseil de sièges à d'autres Puissances.

Trois pays : la Pologne, le Brésil, l'Espagne, prétendirent stabiliser leur siège en le transformant de provisoire qu'il était en permanent, et la première obtenir au moins un siège provisoire. La Pologne voyait

dans cette attribution la contre-partie du manque de garantie résultant des Accords de Locarno. Elle pourrait ainsi discuter toutes les questions avec l'Allemagne sur le pied d'égalité. Cet argument, à notre avis, était de peu de valeur, étant donné que, dès qu'une question surgit au Conseil, qui intéresse une Puissance, qui en est absente, celle-ci est invitée à y siéger, pour y exposer son point de vue. L'Espagne et le Brésil maintenaient leur candidature et menaçaient de sanctionner le refus de cette candidature par leur veto à l'admission de l'Allemagne au Conseil, condition implicite de l'entrée de celle-ci à la S. D. N. Deux raisons expliquaient leur attitude. L'Espagne avait depuis longtemps posé sa candidature, en 1921, et elle trouvait assez pénible de voir installer du premier coup au Conseil, dans un fauteuil permanent, une Puissance, l'Allemagne, qui n'avait pas, comme elle, fait un peu antichambre. En outre, par sa situation de grande puissance neutre, elle était appelée, dans l'intérêt même de la S. D. N., à apporter la conciliation et la médiation dans les conflits qui ne manqueraient pas de surgir ⁽³⁵⁾. Le Brésil avait aussi demandé, en 1921, un siège permanent, et pour ne pas troubler la paix à ce moment-là, il avait consenti à remettre à plus tard la solution de cette question. Il appuyait sa demande

(35) Discours de M. Yanguas, ministre des Affaires étrangères d'Espagne à Saint-Sébastien, *Le Temps*, 29 mars 1926. — Cf. aussi *Bulletin périodique de la Presse espagnole* du 7 février au 20 mars 1926, n° 121 (Publication du ministère des Affaires étrangères).

sur le fait d'être le porte-parole au Conseil des 19 Etats Sud-Américains, et il voyait dans cette qualité une raison légitime à sa prétention qui était appuyée par toute l'Amérique du Sud ⁽³⁶⁾.

La Suède aussi opposait des objections de principe à l'élargissement du Conseil, mais en fin de compte, elle s'était ralliée aux avis des autres Puissances pour ne pas empêcher la solution normale de la session de mars 1926 ⁽³⁷⁾.

Un compromis, fait de sacrifices et de transactions, avait été élaboré, qui devait permettre l'admission de l'Allemagne et de la Pologne au Conseil, la première avec un siège permanent, la seconde avec un siège provisoire. Mais le Brésil opposa formellement son veto, refusant de se prêter à cette transaction.

Finalement l'admission de l'Allemagne dans la S. D. N. et au Conseil fut remise au mois de septembre. Cependant, avant de se quitter, les Puissances signataires de Locarno affirmèrent la continuité de la politique élaborée sur les bords du lac Majeur ⁽³⁸⁾.

Ces incidents firent apparaître plusieurs problèmes. Le premier fut très nettement indiqué par le représentant du Brésil, M. de Mello Franco, et se déduit de son attitude. Selon lui, la S. D. N. doit mériter son

(36) *Le Temps*, 18 et 25 mars 1926.

(37) *Le Temps*, 18 et 25 mars 1926. — Cf. aussi *Bulletin périodique de la Presse scandinave* du 2 janvier au 10 mars 1926, n° 167 (Publication du ministère des Affaires étrangères).

(38) *Le Temps*, 20 mars et 18 mars 1926.

nom ou ce ne sera pas une Société des Nations. Quelle que soit l'importance des accords de Locarno pour la Paix, on ne doit pas cependant sacrifier à leur accomplissement tous les principes sur lesquels s'appuie la S. D. N. « Nous ne devons pas perdre de vue que l'œuvre admirable de Locarno doit rentrer dans le cadre de la S. D. N., et non pas la S. D. N. dans la construction politique de Locarno. » Nous ne pouvons qu'approuver ces paroles. Locarno n'intéresse qu'une partie du globe, la plus dangereuse, c'est vrai, mais qu'est-ce que cette étendue de territoire en comparaison avec celle de l'Amérique du Sud ? Il faut choisir : ou la S. D. N. sera une Société de tous les Etats, qui rayonnera sur tout le globe, dans laquelle chacun des Etats sera traité sur le pied d'égalité, quel que soit le continent auquel il appartiendra; ou la S. D. N. s'orientera dans le sens d'un fédéralisme européen. C'est un problème d'un grand intérêt qui a été soulevé avec prudence dans maintes occasions et sur lequel il semble délicat de prendre parti. Il faut attendre, voir les faits, considérer les mouvements d'opinion. La constitution d'un fédéralisme européen serait une réalisation très importante au point de vue tant économique que politique; car il aboutirait à une sorte de « Zollverein ». Mais ceci n'empêcherait pas, croyons-nous, la constitution d'une S. D. N. qui engloberait tous les continents.

Le deuxième problème soulevé par ces incidents est celui qui nous intéresse plus particulièrement. Les

événements qui viennent de se produire ont remis en cause la question de l'opportunité de la règle de l'unanimité. Comment, dit-on, un seul Etat peut volontairement troubler et arrêter la marche de cet organisme international, et par suite, non seulement ne pas se soumettre à la loi d'autrui, mais, qui plus est, imposer sa loi, en empêchant la décision de la presque unanimité de venir à exécution et en obligeant les choses à rester dans leur état antérieur ? Le Conseil de la S. D. N., dans sa dernière réunion, avant la clôture de la session de mars ⁽³⁹⁾, a nommé une commission « chargée d'étudier la composition, le nombre et le mode d'élection des membres du Conseil, et de faire un rapport en vue de l'Assemblée de septembre ». Elle comprendra les 10 membres du Conseil auxquels se joindront des représentants de l'Allemagne, de la République Argentine, de la Chine et de la Suisse; elle se réunira le 10 mai ⁽⁴⁰⁾.

Quelles seront les positions prises par les différentes Parties en présence sur le sort de cette règle ^(40 bis) ? La plupart des Etats sont assez réservés. Seule l'Angleterre ne cache pas son penchant en faveur de la règle de l'unanimité. D'après l'*Observer* du 28 mars 1926, les milieux anglais attachent une importance particulière au maintien du principe de l'unanimité du vote du

(39) Séance du 19 mars 1926.

(40) Cf. *Le Temps*, 20 mars 1926. — Cf. Vladimir d'Ormesson, *Regards sur la Crise de Genève*, le *Temps*, 28 mars 1926.

(40 bis) Cf. *Le Temps*, 4 avril 1926, éditorial.

Conseil. « La politique britannique, dit ce journal, ne transigera pas sur cette question. La Grande-Bretagne n'acceptera pas une modification suivant laquelle une majorité du Conseil engagerait le Gouvernement britannique, contre son désir, dans une action économique, militaire ou navale, ou contre un Etat délinquant quelconque. Un système de vote à la majorité transformerait immédiatement la S. D. N. en un super-Etat. »

Ceci est assez conforme aux idées britanniques et en harmonie avec les principes sur lesquels le Pacte a été édifié. Il a été respectueux de la théorie de la Souveraineté; comment alors porter une atteinte aussi forte à la souveraineté des Etats, en les obligeant à s'incliner devant une simple majorité ? On ne manquera pas de dire que cette règle de l'unanimité risque de paralyser l'œuvre de Genève. On aura sans doute raison, si ne règne pas au sein de la S. D. N., et au sein du Conseil en particulier, l'esprit qui a présidé à l'élaboration du Pacte. C'est un esprit débarrassé d'individualisme étatique, d'amour-propre national et de l'idée fixe du prestige. Si nous sommes partisans de la règle de l'unanimité, pour des raisons indiquées plus haut, il semble qu'en cas d'extension du Conseil et d'immixtion de certains Etats représentant des opinions différentes, il faille renoncer à cette règle.

On veut respecter la souveraineté des Etats, mais il est juste qu'on leur demande en contre-partie, comme

une marque de bonne volonté, de ne pas user des prérogatives qu'ils attachent ordinairement à ce terme, en faisant échec à tous les efforts de pacification tentés par leurs prédécesseurs, se souvenant du sang de ceux qui avaient été victimes d'erreurs dans lesquelles le Monde semble prêt à retomber.

Si le Conseil vient à être augmenté (^{40 ter}), chose qu'il nous semble peu utile de faire (car c'est alors perdre de vue la règle de la proportionnalité entre les deux organes du Conseil et de l'Assemblée, c'est accroître l'importance de celui-ci et diminuer l'autorité de celle-là), il faudra changer probablement la règle de l'unanimité, qui a cependant toutes nos préférences. Sans aller jusqu'à la règle de la majorité, on pourra adopter celle des deux tiers ou même des quatre cinquièmes, en un mot empêcher qu'un seul Etat entrave la marche de l'organisme et empêche qu'un moyen de pacification aboutisse. Si le Conseil et la S. D. N. se rapprochent de la réalité en admettant certaines grandes Puissances, il faut tenir compte de la réalité jusqu'au

(40 ter) Cette augmentation remet en question le problème des grandes puissances et des petits Etats. Deux tendances s'affrontent dans la S. D. N. : Une tendance démocratique dont l'objet est de proclamer et de faire régner l'égalité des Etats complètement; une tendance aristocratique plus en harmonie avec l'intention des rédacteurs du Pacte (c'est Lord R. Cecil qui a eu l'idée d'un conseil exécutif de grandes puissances) et aussi avec la réalité. On ne peut nier que certains Etats, par leur situation, sont presque toujours intéressés dans toutes les questions internationales. Il est donc légitime qu'ils aient une place correspondante à cette situation.

bout, en admettant qu'il est très rare que l'unanimité se fasse sur une question entre des Parties qui ont eu et qui peuvent avoir si souvent des sujets de désaccord. Jusqu'à présent c'était parfait, car la S. D. N. était avant tout l'organe des Puissances vainqueurs liées entre elles par une politique homogène résultant de la poursuite d'un but commun : l'exécution du Traité de Versailles. Maintenant, il n'en est plus de même, et il faut s'en féliciter. La présence de l'Allemagne au sein du Conseil, en donnant à la S. D. N. un aspect réaliste, fera adopter des règles inspirées elles aussi d'un esprit objectif qui permettront à l'œuvre de Genève de poursuivre son but en éliminant dans la mesure du possible le facteur politique, ou du moins en prenant des garanties contre lui. Le remplacement de la règle de l'unanimité s'imposera donc, selon nous, et cela au moyen d'une règle qui satisfera, par le « quorum » adopté, à la théorie et à la pratique. C'est dans ce sens, sans vouloir faire œuvre de prophète, que devra s'orienter la modification du Conseil dont l'étude viendra en mai et la solution en septembre 1926, à la septième Assemblée de la S. D. N.

Effets de la règle de l'unanimité jusqu'à ce jour. — Il y a des exemples où cette clause aurait pu jouer. Le Conseil a eu en effet une activité politique considérable depuis qu'il est entré en fonction. La Haute-Silésie, les Iles d'Aland, l'affaire de Mossoul, et récemment l'incident Gréco-Bulgare en témoignent. Mais

jusqu'à présent le rapport fut toujours voté à l'unanimité. Quelles que soient les considérations qui ont inspiré cette homogénéité, il faut reconnaître qu'elle a existé et s'en féliciter.

L'affaire de Mossoul est un exemple de cette homogénéité et de cette unité de décision là où l'article 7 eût fourni une échappatoire prudente peut-être au Conseil. Le thème en est connu. Une commission d'enquête avait été chargée par le Conseil, en vertu du traité de Lausanne du 24 juillet 1923, de fixer la frontière entre la Turquie et l'Irak; l'enjeu était important. Cette ligne engloberait-elle, au profit de l'Irak et de sa puissance mandatrice l'Angleterre, le Villayet de Mossoul, ou, au contraire, celui-ci reviendrait-il à la Turquie ? En 1924, les Parties de part et d'autre avaient reconnu que le Conseil était libre de décider du sort de ce territoire. La Commission d'enquête instituée par le Conseil pour éclairer sa religion ne fit pas une œuvre uniquement juridique. Ce fut peut-être la faute de départ. Elle dit dans son rapport que si les Anglais ne conservaient pas leur mandat pendant une nouvelle période de vingt-cinq ans, et si le contrôle de la S. D. N. devait prendre fin, l'Irak étant un jeune pays où la stabilité politique est incertaine, il serait alors plus avantageux pour le territoire de Mossoul de continuer à vivre sous la souveraineté de la Turquie dont le statut intérieur et la situation politique extérieure sont incomparablement plus

stables que ceux de l'Irak ⁽⁴¹⁾. C'était ménager les deux Parties, leur donner des arguments pour lutter, des espoirs pour les fortifier dans leur opinion qui risquaient d'exacerber leurs esprits. C'est ce qui eut lieu. A la session du Conseil de septembre 1923, les deux thèses se heurtèrent, et on put craindre un conflit, malgré les efforts de la Commission de conciliation ⁽⁴²⁾. « Le Conseil se trouva dans un embarras extrême, car en prenant une décision ferme, dans quelque sens que ce fût, il risquait de créer une situation de fait pouvant comporter de graves conséquences. Il s'éleva alors sur une demande turque, contestant le rôle d'arbitre du Conseil, une question préjudicielle. Le Conseil proposa d'en demander la solution à la Cour permanente de justice internationale. La question posée était la suivante : 1° Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne ? 2° Cette décision doit-elle être prise à l'unanimité ou à la majorité du Conseil ? Les représentants des Parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote » ? ⁽⁴³⁾.

Cette résolution eut l'avantage de dispenser le Conseil de se prononcer tout de suite sur le fond de la question, mais il ne faut pas se dissimuler qu'elle tra-

(41) *Le Temps*, 18 juillet 1923.

(42) *Le Temps*, 18 septembre 1923. — Cette commission était composée de MM. Quinones de Leon, Unden et Guani.

(43) *Le Temps*, 21 septembre 1923.

duisait surtout l'embarras qu'éprouvait la S. D. N. à trancher un différend où les intérêts en cause sont impossibles à concilier et où, cependant, il faut prendre nettement position contre l'une ou l'autre thèse. C'était gagner du temps, un des premiers moyens de règlement des conflits internationaux. A toutes les questions, la Cour de La Haye répondit affirmativement. Elle rejeta l'idée de la médiation chère à la thèse turque, disant que la décision serait obligatoire pour les Parties et constituerait la détermination définitive de la frontière entre la Turquie et l'Irak. Enfin, l'unanimité resterait la règle. Le Conseil, en approuvant cet avis, provoqua quelques scènes pénibles de la part de la Turquie qui affirma ne vouloir considérer la décision du Conseil que comme une simple recommandation qu'elle demeurerait libre d'accepter ou de refuser. Et pendant que des négociations se poursuivaient, le Conseil décida à l'unanimité en faveur de l'Irak : Mossoul revenait à l'Irak, et la Grande-Bretagne renouvelait son mandat pour vingt-cinq ans.

Le cas, on le voit, était délicat, car le Conseil savait fort bien que sa décision ne devait pas rencontrer l'assentiment turc. Cependant l'unanimité se fit dans son sein et il ne craignit pas de se déclarer contre la Partie qui était résolue à ne pas suivre son arrêt. Nous n'avons pas à juger le bien-fondé de cette décision. Il est cependant intéressant de constater que, dans un cas où les intérêts politiques le disputaient aux ques-

tions juridiques, l'échappatoire, la fissure prévue par l'article 7 n'ait pas joué pour décharger la Société des nations de cette lourde tâche. Courageusement le Conseil n'a pas hésité à décider à l'unanimité sur une question d'une haute portée politique et sans craindre pour l'avenir de son autorité. Il fut du reste récompensé, car les vaines menaces de la Turquie ne se réalisèrent pas. L'Angleterre d'autre part n'eut pas le triomphe insolent et, forte de cette décision, elle entama des négociations avec Angora.

Si cette limite semble se référer aux différends politiques, la seconde emprunte au premier abord un caractère nettement juridique :

Le paragraphe 8 de l'article 13 vise l'hypothèse suivante ⁽⁴⁴⁾ : Deux Etats ont un différend. Le Conseil en est saisi en premier ou dernier ressort. Mais l'un d'eux prétend que le litige porte sur une question que le Droit international laisse à sa compétence exclusive. Que doit faire le Conseil ? S'il reconnaît le bien-fondé de cette prétention, il doit le constater dans un rapport sans fixer aucune solution.

Il y a plusieurs conditions pour que joue cette exception de fond :

(44) Article 13, § 8 : « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

- 1° Il faut la prétention d'une Partie. Ceci est évident, sinon c'est l'accord pour soumettre au Conseil le différend, quelque délicat qu'il soit, et s'en rapporter à sa décision.
- 2° Il faut que cette question soit reconnue par le Droit international comme relevant de la compétence exclusive de l'Etat. Là est la difficulté. La précision manque en effet. Le Droit international n'est pas codifié. Sa conception diffère selon les esprits et telles questions qui rentrent dans son domaine pour certains n'y rentrent pas pour d'autres, notamment les plus délicates. Si c'est un traité qui édicte quelles sont les questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'organe international, c'est parfait, et très probablement il n'y aura pas de différend. Mais si l'on se réfère à la tradition, ou aux ouvrages, la question devient difficile, car le critère pour déterminer ce qui relève du Droit international et du Droit interne n'a pas été encore fixé. En outre, le manque de précision provient de ce que le Droit international évolue, et que les limites entre les deux domaines sont instables et indéterminées.
- 3° Enfin il faut que la prétention de la Partie rencontre l'assentiment du Conseil. Ceci en diminue l'arbitraire et permet de paralyser cette exception d'une façon que les rédacteurs américains n'avaient pas imaginée. Ils n'ont pas aperçu toutes les conséquences de ce membre de phrase. Cette disposition va permettre, nous le montrerons

plus loin par des exemples, de limiter la disposition de l'alinéa 8. Elle va fermer un peu la porte de sortie que ce paragraphe avait ouverte aux différends des Etats. Elle va permettre de connaître du bien-fondé de l'exception soulevée par la Partie. Comment ? Par un procédé très simple que le Pacte n'a pas prévu, mais que la pratique a régularisé. Le Conseil en matière juridique sans être ignorant peut ne pas posséder la science de juristes éminents. Mais il peut s'en inspirer en demandant à la Cour de justice internationale un Avis ⁽⁴⁵⁾ qui, sans le lier, lui montrera où est le Droit et dictera presque toujours sa ligne de conduite. Ce procédé est très habile et permet un contrôle sérieux de la prétention de la Partie; il a joué pour la première fois lors de l'affaire célèbre des Décrets francotunisiens. Nous verrons aussi en étudiant quelques dispositions du Protocole de Genève, du moins celles qui nous intéressent, que ce procédé a été employé pour entourer de garanties l'usage de cette exception devant un organe de conciliation.

A quoi aboutit exactement cet alinéa ? « L'alinéa 8 de l'article 15 retire de la médiation forcée les différends qui portent sur des questions que le Droit international laisse à la compétence exclusive d'un Etat...

(45) Les Actes de la Cour sont de deux sortes : les Arrêts, qui sont de véritables jugements, et les Avis, qui sont des réponses à des consultations du Conseil sur des points de Droit.

Ce sont les matières dans lesquelles l'Etat est souverain, c'est-à-dire maître de déterminer en toute indépendance son propre sort. Le Pacte ne fait que rester conséquent avec lui-même. La Souveraineté des Etats a été un objet de sollicitude spéciale pour le Pacté. » (46). Le Pacte en effet a reconnu la supériorité du Droit interne sur le Droit international. C'est-à-dire que les règles juridiques qui gouvernent « les rapports des Etats, doivent céder lorsqu'elles se trouvent en conflit avec les disciplines juridiques des Etats » (47).

« C'est une hérésie juridique, ajoute M. Scelle. Le Droit interne ne doit jamais aller à l'encontre du Droit international : s'il en contredit les règles, il doit céder devant elles et s'y conformer. »

Nous avons soutenu la même thèse dans notre première partie quand nous disions que l'Etat, étant une association comme les autres, vestibule de l'association universelle qu'est le Monde, ne devait pas s'opposer au développement de cette dernière. Toute son activité doit être gouvernée par cette idée. Si en théorie nous critiquons cette disposition, en fait, nous sommes obligés d'en reconnaître le bien-fondé au point de vue pratique. Il ne faut pas que les efforts de la Souverai-

(46) Paulus : *Les affaires domestiques de l'article 15, al. 8, du Pacte* (*Revue de Droit international des Sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève 1924, n° 2, p. 223).

(47) Scelle, *Œuvre de la S. D. N.*, t. I, p. 131.

neté viennent détruire l'œuvre nouvelle. La pratique, nous l'avons montré, en a atténué l'effet malencontreux; nous verrons dans le chapitre suivant que la Cour permanente de justice internationale, par une jurisprudence souple et fertile, a posé quelques principes qui ont limité la portée de cette disposition et augmenté la compétence de la S. D. N. On peut, en effet, concilier ce droit des Etats sur leurs affaires réservées, expression de crainte justifiée par les circonstances, avec le Droit international.

CHAPITRE II

PORTEE PRATIQUE DES LIMITES ENONCEES DANS L'ARTICLE 15 DU PACTE

Essai d'un critère permettant de fixer les limites
de la compétence de la Société des nations.

Ayant, dans le chapitre précédent, dégagé le sens exact des paragraphes 7 et 8, indiqué les hypothèses où ils peuvent jouer, nous devons, maintenant, en étudier la portée. C'est là le nœud du problème qui nous occupe. Comment ces articles limitent-ils l'activité et la compétence de la S. D. N.? Que prétendent-ils soustraire non à son droit de regard, car nous avons vu que ce droit est absolu, mais à son droit de régler les différends?

S'il y a un domaine réservé, reconnu soit indirectement par une décision douteuse du Conseil (nous entendons par là une décision non prise à l'unanimité), soit directement par une décision reconnaissant justifiée la prétention d'un Etat qu'une affaire est de sa compétence exclusive, en quoi consiste-t-il réellement?

Que contient-il? C'est là toute la question. On reconnaît que le Droit interne, à tort ou à raison, peu importe, mais on reconnaît qu'il a un champ d'activité dans lequel il peut seul se mouvoir, qui est soumis à sa compétence exclusive, et qui ne peut être violé par une intervention étrangère quelconque ou même par la soumission à une juridiction internationale d'un différend relatif à une des matières qu'il régit. A personne qu'à lui seul le droit d'en connaître. Ces formules sont vagues quant à leur portée.

De la première, du paragraphe 7 de l'article 13, on ne peut rien déduire de précis. Elle paraît répondre à des difficultés où les intérêts politiques en jeu sont tels et semblent si bien se balancer que le Conseil se divise sur le choix des moyens propres à les régler. Ce sont des cas d'espèce dont on ne peut pas même dire, à l'avance, ceux auxquels cette règle s'appliquera, tant la politique est soumise aux contingences! Le Conseil semble se spécialiser dans les différends politiques. Ceci se comprend, étant donné le caractère de sa composition, et nous approuvons cette orientation, s'il prend soin de ne pas sacrifier complètement le point de vue juridique. La politique sans le Droit ne peut graver sur l'airain. Et le Droit sans la politique, dans des questions semblables, est d'une morale trop rigoureuse pour des hommes d'Etat qui « ne peuvent se familiariser avec le principe qu'ils ne peuvent pas toujours recourir à la force pour défendre leurs

intérêts » (1). Nous avons indiqué cependant que la règle de l'unanimité n'avait pas été jusqu'à présent un obstacle à l'activité du Conseil, mais au contraire un renforcement de son autorité et un stimulant à ce renforcement. Les membres du Conseil, sachant que la non-unanimité rendait la liberté aux Parties et ayant à cœur de ne pas se dérober, dans des cas souvent difficiles, à leur tâche, se sont toujours mis d'accord pour accepter le rapport présenté par leurs collègues avec un ensemble parfait.

Cette fissure n'a donc pas encore joué. Ce n'est donc pas sur elle que nous nous étendrons; bien que son champ d'application puisse être plus large, puisque la mauvaise foi d'un des membres du Conseil peut la faire jouer dans des cas où cependant la solution est certaine, elle a un côté par trop politique dans son fonctionnement pour qu'on puisse en faire une étude précise.

La deuxième limite à la compétence de la S. D. N., celle ayant trait aux « Affaires intérieures » des Etats, a un champ qui permet d'être plus délimité et qui se présente sous une forme plus juridique.

Il n'en est rien, car les limites actuelles entre le Droit interne et le Droit international varient, nous n'osons pas dire selon les circonstances, mais selon

(1) A. Mulder, *L'arbitrage international et les différends politiques* (Revue de Droit international de Sciences diplomatiques, politiques et sociales, Genève, 1928, n° 2, p. 84).

les pays, selon les conceptions, selon même les intérêts en jeu. C'est cependant cette disposition que nous voudrions éclaircir et, avec elle, le grave problème des limites actuelles de la compétence de la S. D. N. Cette exception, qui est la plus importante, qui est vraiment la part réservée à la prééminence du Droit interne sur le Droit international, a été assez souvent invoquée. C'est l'essence même de la théorie de la Souveraineté. C'est l'aspect de cette théorie qui prête le moins le flanc à la critique et qui la justifie, surtout si on part de cette idée que l'Etat est une personne, et que sa vie et son développement seuls importent. C'est pour cela qu'il convient de réserver à la compétence exclusive des Etats certaines questions qualifiées d'ordre intérieur, même si elles réagissent sur la vie internationale. Nous allons étudier l'usage de cette exception dans quelques cas, et essayer de voir l'état de la jurisprudence en cette matière. Après, nous essaierons, appuyés sur ces conclusions, de dégager un critère permettant de marquer les limites de la compétence de la S. D. N., qui essaiera de combiner cette notion essentielle d'Etat et la notion d'ordre international.

SECTION I

La jurisprudence de la Société des nations.

Deux affaires retiendront surtout notre attention, la première fut réglée entièrement par le Conseil : c'est

l'affaire des îles d'Aland. La deuxième le fut par le moyen de cette procédure adjacente qui soumet l'application de l'article 15, paragraphe 8, au contrôle sérieux et juridique de la Cour permanente de justice internationale statuant pour Avis : c'est le différend franco-britannique au sujet des Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc.

§ I. — *L'affaire des îles d'Aland.*

La révolution russe libéra certaines provinces de l'Empire tzariste et en fit des Etats indépendants. Quand la Finlande proclama son indépendance, la population des îles d'Aland qui, depuis 1809, appartenait à la Finlande manifesta le désir de s'unir à la Suède dont elle dépendait jusqu'à cette date ⁽²⁾. Cette prétention était fondée sur des motifs d'ordre historique, économique, naturel, et sur le « Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Cet appel trouva en Suède des sympathies très fortes. Le Gouvernement finlandais voulut calmer ce désir par une satisfaction partielle. En mars 1918, il déclare qu'il a l'intention de donner une certaine autonomie aux îles d'Aland. Une commission fut chargée, en janvier 1919, d'élaborer un projet qui trouva son expression un an plus tard dans la loi d'autonomie votée par la Diète finlandaise. Ceci ne

(2) Cf. *L'activité politique de la S. D. N.* (Brochure de la Section d'information du Secrétariat de la S. D. N.). — Cf. aussi *Journal officiel de la S. D. N.* en 1920.

fut pas assez, et les appels des habitants des îles d'Aland continuèrent. L'autonomie n'était pas suffisante. Ce qu'ils désiraient, c'était le rattachement à cette mère patrie, la Suède, dont ils avaient été séparés pendant un siècle passé, mais sans que cela eût diminué leurs sentiments à son égard. Le Gouvernement suédois proposa un plébiscite qui permettrait aux îles d'Aland de déterminer leur sort; mais le Gouvernement finlandais refusa d'entrer dans la discussion de cette question. L'arrestation de deux chefs séparatistes alandais aviva la controverse et lui donna un tour dangereux pour la Paix dans cette partie de l'Europe.

La Grande-Bretagne, par la voix de Lord Curzon, et s'appuyant sur l'article II du Pacte, « appela à titre amical l'attention du Conseil de la S. D. N. sur le cas des îles d'Aland qui était de nature à affecter les relations internationales et qui, malheureusement, menaçait de troubler la bonne entente entre nations dont la Paix dépend. »

Le Conseil se réunit du 9 au 12 juillet 1920 et entendit les Parties. La Finlande soutint, éayant sa prétention sur des considérations de toutes sortes, que sa souveraineté sur les îles d'Aland ne pouvait être contestée et était hors de doute. Par suite, elle avait le droit de refuser un plébiscite sur la question de séparation. Si celle-ci se produisait, il en résulterait pour elle un préjudice considérable au point de vue militaire (les îles d'Aland sont en effet un point stratégique), et

au point de vue économique. Cette demande de séparation, en outre, ne s'expliquait pas, puisque la minorité suédoise, qui représente les habitants des îles d'Aland, a ses droits garantis par une législation spéciale renforcée par une loi lui accordant l'autonomie. Enfin, argument final le Gouvernement finlandais soutint que le différend existant entre lui et la Suède à propos des îles d'Aland, « constituait une question d'ordre intérieur relative à la protection des minorités ethniques », et que, par suite, le différend avec la Suède, aux termes de l'article 15, paragraphe 8 du Pacte, portait sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande.

La Suède rejeta naturellement ces conclusions, notamment la dernière, et formula certaines demandes dont un plébiscite pour fixer le sort des îles.

La question préjudicielle à résoudre, et celle qui nous intéresse plus particulièrement, était la question de la compétence du Conseil, soulevée par le représentant de la Finlande, en vertu du paragraphe 8 de l'article 15. La Cour permanente de justice internationale n'existant pas, ce fut à une commission de trois juristes ⁽³⁾ que le Conseil demanda un avis. Deux questions leur furent posées, mais seule, la première nous importe, la deuxième se référant à une disposition spéciale relative à la démilitarisation des îles.

Voici cette question : « Au sens de l'alinéa 8 de

(3) MM. Larnau de-Struycken et Max Huber.

l'article 15 du Pacte, la thèse soutenue par la Suède devant le Conseil au sujet des îles d'Aland, porte-t-elle sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande? »

A cette question, la commission des juristes répondit que le différend était d'ordre international. L'exception de la compétence soulevée par la Finlande était sans valeur. Selon les juristes, une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un Etat, en vertu de ses caractères intrinsèques et propres. Retenons ceci. Il y a là une limitation à l'arbitraire des Etats de prétendre que tel différend relève de la compétence exclusive. La qualification d'une Partie ne suffit pas. Le différend doit se présenter avec les caractères bien nets. On voit ici la prééminence du point de vue matériel pour qualifier le différend. Or, pourquoi ici ce différend était-il d'ordre international et non d'ordre interne? Il est intéressant de le noter, car les rapporteurs de la commission d'enquête étayeront une conclusion semblable sur un argument différent. Il appartient au Conseil, selon la commission des juristes, d'examiner le différend, car il intéresse l'ordre international. Pourquoi l'intéresse-t-il? Parce qu'il se réfère à une situation territoriale toute nouvelle d'une partie de l'Europe et qui ne peut laisser indifférents les autres Etats.

Le statut des îles d'Aland, en 1917 et 1918, lors de la déclaration d'indépendance de la Finlande, n'était

pas fixé. Cet argument était vrai, bien que le Gouvernement finlandais eût été reconnu par les Puissances belligérantes au cours de ces événements mêmes : les reconnaissances datant du temps de la guerre, en particulier par les Puissances belligérantes, n'impliquaient pas nécessairement que les frontières des Etats reconnus fussent définitivement fixées. De ceci il ressort, et ce sont les juristes qui parlent : « que la position de fait qui entraîne la dispute entre la Suède et la Finlande s'élève à un moment où la Finlande n'avait pas encore acquis ce caractère d'un Etat définitivement constitué. La dispute ne tombe pas exclusivement dans la souveraineté territoriale de la Finlande et le Droit international ne laisse pas la question des îles d'Aland à la compétence exclusive de la Finlande .» Le Conseil est compétent pour recommander quelque solution qu'il considère comme la plus équitable. Ainsi donc la raison qui fait que cette question de territoire, un des éléments essentiels de l'Etat, qui semble être une de ces questions intangibles, n'est pas soustraite à la compétence de la S. D. N., c'est une raison de fait. En droit, la prétention est justifiée pour un Etat solidement établi et définitivement constitué. On ne savait pas, au moment troublé où le différend a pris naissance, quelle était la situation exacte des îles d'Aland. La Finlande est un pays nouveau, il fait reconnaître son indépendance, mais dans quel cadre ? Une question s'élève à ce sujet : il est juste, il est juridique, qu'une question

de frontière retienne l'attention internationale et de ne pas laisser l'intéressée la régler toute seule. L'étude du rapport montre cependant que les juristes considérèrent que « le droit de disposer d'un territoire est un attribut de la souveraineté de chaque Etat ». « D'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de chaque Etat *définitivement constitué*, d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique, par voie d'un plébiscite ou autrement. Un différend entre deux Etats au sujet d'une pareille détermination porte donc, dans des *circonstances normales*, sur une question què le Droit international laisse à la compétence exclusive d'un de ces Etats. » Ceci est la règle et prouve ce que nous disions précédemment que c'est par suite de circonstances exceptionnelles que le Conseil eut à connaître de cette question.

Si la situation de la Finlande avait été bien définie et consacrée par le temps, il est sûr que la Suède n'aurait pas dû intervenir dans une question mettant en cause le territoire d'un Etat et que l'exception d'incompétence du Conseil soulevée par la Finlande eût joué avec toute sa force. C'est parce qu'il y avait doute sur la question de savoir si la souveraineté de la Finlande s'étendait aux îles d'Aland que le Conseil a pu en connaître.

Cette question devait être résolue par le rapport publié en 1921 par la commission d'enquête consti-

tuée par le Conseil à sa session de septembre 1920, quand il eut reconnu sa compétence en conformité avec les conclusions des juristes.

Pour la commission d'enquête, cette souveraineté était incontestable. La reconnaissance de la Finlande avait été faite sans réserve, malgré l'époque où elle se plaçait, et dans le cadre où le prétendait celle-ci. Malgré cela, ils admettent la compétence du Conseil. Mais, comme nous l'avons dit, c'est pour une autre raison (4) : Nous sommes d'accord avec eux (la commission des juristes) pour déclarer que la question d'Åland sort du domaine de la politique intérieure. Mais c'est, d'après nous, parce qu'elle a pris une extension et une importance internationale si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente aux yeux du monde la S. D. N. » Les deux commissions sont donc d'avis que toucher au territoire d'un Etat, c'est toucher à un de ses éléments essentiels, à une de ces questions que, selon nous, le Droit international laisse à la compétence exclusive d'un Etat. Cependant, pour une raison de fait : un doute sur la précision des limites d'un Etat nouvellement indépendant, les uns transfèrent cette question d'ordre interne dans le Droit international, les autres, au contraire, c'est par suite de l'extension et de l'importance internationale si considérables qu'a prises cette question.

(4) *Document du Conseil*, B 7-21-68-106, Genève, 16 avril 1921, p. 22.

Voilà qui est grave, et qui ne laisse pas d'ouvrir largement le champ de la compétence de la S. D. N. Sous prétexte qu'une question est importante et risque d'amener la guerre, si elle n'est pas tranchée, quel que soit le domaine dont elle peut ressortir, même si elle appartient au domaine des affaires réservées, elle est cependant de la compétence du Conseil. Avec ce principe, l'exception d'affaires intérieures semble n'être jamais appelée à jouer, car, presque toujours, il suffira de lui opposer la gravité et l'importance internationale soulevées par la question litigieuse, ce qui sera du reste vrai. Les questions intérieures sont en effet celles qui touchent le plus aux intérêts de l'Etat. La seule échappatoire ouverte aux Etats en litige sera celle prévue par le paragraphe 7 de l'article 15, c'est-à-dire le cas où les solutions proposées par le Conseil n'obtiendraient pas l'unanimité.

Le Conseil, dans sa session de juin 1921, approuva les conclusions de la commission d'enquête. La souveraineté de la Finlande fut reconnue, mais le vote de garanties nouvelles fut demandé à la Diète finlandaise, ayant pour objet de conserver la langue suédoise dans les écoles, de maintenir les propriétés foncières des habitants, et de protéger certains autres droits.

Tel est le premier cas où l'exception d'incompétence de la Société des nations, prévue à l'alinéa 8 de l'article 15 fut soulevée; son sort fut malencontreux : parties de prémisses différentes, deux commissions, celle des juristes, celle d'enquête, aboutirent à son rejet.

§ II. — *L'affaire des Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc.*

Nous allons voir à nouveau un Etat présenter cette exception, et nous allons constater qu'elle fut aussi rejetée; mais pour d'autres considérations.

C'est le procès le plus intéressant, car on trouve dans le plaidoyer de l'agent du Gouvernement français, M. de Lapradelle, l'exposé de toute une théorie dont nous aurons à nous inspirer pour édifier le critérium des limites entre le Droit interne et le Droit international.

Les faits. — Le 8 novembre 1921, des décrets du président de la République française furent promulgués à Tunis et à Rabat. Leur but était de dessaisir les étrangers, que les traités soumettent à la juridiction française, de leur nationalité à la deuxième génération. On y substituait d'abord la juridiction beylicale ou chérifienne, puis, immédiatement, par remplacement, la nationalité française. Tout individu, né à Tunis ou dans la zone française du Maroc, de parents dont l'un est justiciable au titre étranger de tribunaux français du Protectorat, et né dans ce Protectorat, est Français.

C'est l'application du *jus soli* à la deuxième génération. On estime que le temps a fait ses preuves. Et s'il est légitime dans une certaine mesure de ne pas considérer un individu, né sur le territoire du Protec-

torat et justiciable des tribunaux, comme un Français, du moins ses descendants doivent-ils l'être (leur résidence prouve leur désir d'établissement) et doivent-ils participer aux charges attachées à cette qualité, c'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, le service militaire.

Le conflit surgit entre l'Angleterre et la France, quand on appliqua les dispositions de ces décrets, voulant les traiter comme des ressortissants français, à des individus d'origine maltaise, nés à Tunis, mais revendiqués par le Gouvernement britannique comme sujets britanniques. Selon la législation britannique, sont sujets anglais les individus nés à l'étranger de parents britanniques eux-mêmes nés dans l'allégeance de Sa Majesté britannique et, voilà le point délicat, les enfants nés de ces individus antérieurement au 1^{er} janvier 1915. Selon la Grande-Bretagne, la France avait excédé ses pouvoirs en traitant le territoire protégé comme son territoire propre, et en étendant ainsi à un sol qui n'est pas sol français l'application du *jus soli*, pour nationaliser des familles étrangères fixées hors de France. Oui ou non la France pouvait-elle légiférer en cette matière de nationalité, non pour elle, mais pour un pays soumis à sa puissance : la Tunisie et le Maroc, et, ce faisant, porter atteinte, sur un territoire qui n'est pas le sien bien que soumis à son autorité, à des individus ressortissants d'un autre Etat, atteinte consistant à les assimiler par une volonté unilatérale à des ressortissants français.

Des notes, des contre-notes, des échanges de vue diplomatiques renforcèrent les positions prises par les deux pays. Le Gouvernement anglais soutenait que la France avait excédé son pouvoir en décidant par elle-même des actes qui « portent préjudice aux intérêts de nationaux d'une tierce puissance, qui ont longtemps joui de privilèges découlant de traités ». Le Gouvernement français soutenait qu'il avait parfaitement le droit d'appliquer à des territoires, sur lesquels s'exerce son autorité, le principe du *jus soli* à la deuxième génération, qui fait loi sur son propre territoire. Le Gouvernement anglais proposa l'arbitrage pour régler le différend. Mais M. Poincaré répondit « que les questions de nationalité sont trop intimement liées à la constitution même de l'Etat pour qu'on puisse les considérer comme d'ordre exclusivement juridique » (5). En d'autres termes, le Gouvernement français faisait jouer à son profit l'exception d'incompétence du paragraphe 8 de l'article 15.

La question de nationalité était une de ces matières qui rentrent dans les affaires intérieures des Etats, sur lesquelles ils peuvent seuls délibérer et décider. Devant le refus du Gouvernement français qui manqua d'habileté à cette occasion, la Grande-Bretagne fit valoir la qualité de membre de la S. D. N., et saisit le Conseil

(5) Document de la Cour permanente de justice internationale, série B, n° 4, p. 18.

du différend. Celui-ci hésitant pour le trancher, devant la prétention française qui soulevait son incompétence, adopta la résolution suivante :

« Le Conseil décide de soumettre à la Cour permanente de justice internationale, pour Avis, la question de savoir si le différend ci-dessus énoncé est ou n'est pas, d'après le Droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur. » (Art. 15, § 8.)

Le problème était le suivant ⁽⁶⁾ : Le fait par la France d'imposer la nationalité française avec les obligations qui en découlent, à des individus nés en Tunisie ou au Maroc et revendiqués par la Grande-Bretagne comme sujets britanniques, est-il oui ou non, selon les principes du Droit international, de la compétence exclusive de la France, au sens de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte de la S. D. N. ? C'est le Droit international et non le Droit interne qui doit décider de cette question. Ainsi donc, encore une fois, la prétention d'une Partie de faire jouer cette exception se trouva contrôlée, non pas par le Conseil, mais par un organe d'où les conceptions politiques étaient absentes. La Cour se réunit le 18 janvier 1923 en session extraordinaire, et tint ses assises jusqu'au 7 février.

Le Gouvernement anglais représenté par Sir Douglas Hogg ne plaida que sur cette question de forme et ne

(6) *Avis et Documents relatifs aux arrêts et avis consultatifs de la Cour*, série C, n° 2, p. 22

discuta pas le fond. D'après lui, cette question n'était pas d'ordre intérieur, car (7) « l'article limite la réserve aux questions internes qui surgissent sur le territoire même d'un Etat particulier, dans le sens habituel et coutumier de la phrase ».

Or ce n'était pas le cas, car les dispositions du Gouvernement français s'étendaient à des territoires qui ne rentrent pas dans cette définition, territoires qui ont été l'objet d'accords spéciaux pour les étrangers qu'ils reçoivent.

Le Gouvernement français plaida au contraire la question au fond. M. de Lapradelle n'hésita pas à dévoiler le problème sous son vrai jour. « En réalité cette procédure d'avis au Conseil, c'est aujourd'hui pour la première fois, dans toute la force du terme, si l'on va au fond des choses, une véritable procédure d'arbitrage. » (8). Ce qui nous intéresse actuellement, c'est la décision prise par la Cour. Nous reviendrons sur les arguments développés par M. de Lapradelle, en vue de démontrer que la question de nationalité rentre dans le cadre des affaires intérieures, dans notre troisième chapitre, quand nous essaierons de faire une étude systématique des diverses matières réservées en partant de quelques principes. L'agent du Gouvernement français soutint que la question de nationalité se rangeait parmi

(7) *Loc. cit.*, p. 26.

(8) *Document de la Cour*, série C, n° 2, p. 52.

les affaires relevant de la compétence exclusive des Etats. Celle-ci se rattache à la politique d'immigration d'un pays dont le but est de protéger contre des éléments étrangers sa population qui est un de ses éléments constitutifs.

Les principes de la Cour et la solution du conflit. — La Cour rendit son arrêt le 7 février 1923, mais sans trancher la question à fond, et ne décida que le point précis qui lui était posé par le Conseil : « La question est celle de savoir si le différend visé dans la résolution du Conseil porte ou non sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de la France. » (9). A cette question elle répond par l'énoncé de quelques principes d'une grande portée pratique.

1° Voici le premier (10) : « Il ne faut pas oublier que cette disposition du paragraphe 8, suivant laquelle le Conseil se borne éventuellement à constater la compétence exclusive d'une des Parties d'après le Droit international, apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents et que, dès lors, elle ne se prête à aucune interprétation extensive. »

Elle se présente comme une exception aux règles générales posées par le Pacte et qui édictent que la S. D. N. a un droit d'intervenir pour régler de quelque manière que ce

(9) *Id.*, série B, n° 4, p. 22.

(10) *Id.*, *ibid.*, p. 23.

soit un différend. Par suite de ce caractère exceptionnel, l'interprétation doit être restrictive, et on doit tenir compte des trois conditions que nous avons énumérées en indiquant le sens de cet alinéa. Cette réserve ne rappelle en rien celle de La Haye relative à « l'honneur et aux intérêts vitaux », dont la largeur de compréhension était un obstacle à l'exercice pratique du règlement pacifique des conflits internationaux. Ici rien de semblable, l'hypothèse est bien précisée; il faut que la prétention de la Partie soit reconnue valable par le Conseil qui, pour donner son approbation, doit vérifier si, d'après le Droit international, la difficulté soulevée rentre en effet dans le cadre des affaires réservées à la compétence exclusive de chaque Etat; et, pour éclairer sa religion sur ce point, il se réfère à un avis, consultatif en théorie, en pratique toujours suivi, émané de personnes dont on peut dire qu'elles sont l'expression vivante du Droit.

- 2° A la question elle-même posée, la Cour répond : « Que la question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une *question essentiellement relative* : elle dépend du développement des rapports internationaux.

Cette proposition pleine d'objectivité est d'un grand intérêt. Elle est conforme à la mission de la Cour qui ne veut pas se sentir liée d'une façon absolue par ses décisions. Dans l'état actuel du Droit international, en l'absence de code universel, c'est

à la jurisprudence qu'il appartient de faire la loi. On touche ici au grave problème de savoir si la Justice internationale peut progresser sans textes. Nous le croyons fermement. C'est la jurisprudence qui exprime la limite entre le domaine interne et le domaine international. C'est elle qui dégage de tel point controversé une règle de droit; c'est elle qui fixe l'état des rapports internationaux. Par sa souplesse, par sa largeur de vues, elle ne limite pas sa mission à la confirmation de règles déjà reconnues, elle veut créer. Son œuvre créatrice est en effet le seul moyen qu'a le Droit international pour se développer. S'occupant de faits réels, de faits vivants, elle s'inspire de principes objectifs. Sans doute suit-elle les indications de la doctrine, des théories, mais tout ceci n'a qu'un rôle indiciaire et non déterminant. Pas de principes absolus qui puissent entraver sa marche, mais un effort continu pour suivre le plus près possible et d'une façon prudente la ligne de démarcation entre le Droit interne, exclusif, comprenant les affaires réservées, et le Droit international, celui-là large et plus compréhensif. Par cette formule, la Cour permanente de justice internationale se réserve l'avenir.

3° Or, et c'est la troisième conclusion de cet arrêt : « Dans l'état actuel du Droit international, les questions de nationalité sont en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé. »

Nul doute que ce soit là le reflet des consi-

dérations développées par l'agent du Gouvernement français. C'est la consécration de la doctrine non seulement française, mais aussi de la plupart des pays. La raison de cette décision, c'est que l'on considère que la population d'un Etat est un de ses éléments essentiels qu'il faut sauvegarder contre une invasion extérieure, par les lois sur l'immigration, et réglementer par les lois sur la nationalité, qui font participer aux charges générales, des individus qui profitent de tous les avantages du pays où ils résident depuis un certain temps. De cette résidence prolongée on présume leur désir d'être assimilés aux citoyens. La Cour, de même qu'elle a considéré le territoire comme un élément essentiel, dont la réglementation doit rentrer dans le cadre des affaires réservées, de même a-t-elle regardé, sous un angle semblable, la population au travers de la question de nationalité. Le Droit international reconnaît à l'heure actuelle, ceci découle des doctrines de tous les Etats, que la question de nationalité rentre dans leur compétence exclusive. La Société doit ⁽¹¹⁾ « s'arrêter devant l'intérêt également primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires que le Droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif. »

4° Comme dans l'affaire des îles d'Aland, la Cour, au lieu que ce soit la commission

(11) Série B, n° 4, p. 28.

d'enquête ou des juristes désignés par le Conseil, fait intervenir la compétence du Conseil par un biais basé sur l'ordre international. Il y a des questions réservées à la compétence exclusive des Etats, mais pour peu que la discussion, de celles-ci fasse intervenir un élément international, alors elles rentrent dans le cadre des affaires non réservées. Ce moyen, ici, ce sont les titres invoqués par les deux Parties en présence ⁽¹²⁾ : « Dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil, et que la question de savoir si un Etat est compétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'interprétation de ces titres, la disposition du paragraphe 8 de l'article 13 cesse d'être applicable, et l'on sort du domaine exclusif de l'Etat pour entrer dans le domaine régi par le Droit international. »

Cette conclusion de la Cour édicte une règle qui restreint la portée du paragraphe 8. Règle très sage au reste, il est en effet évident que si la solution du différend dépend d'une question même préjudicielle, telle que l'interprétation des traités dont la solution peut sans doute influencer sur le fond, mais qui ne tranche pas la question, ce différend ne peut plus être réglé par une seule Partie. Ce n'est pas seulement le cas

(12) *Id.*, p. 26.

d'interprétation de traités qui est visé. Celui-ci est un cas classique de différend susceptible d'un règlement judiciaire comme le prévoit l'article 13 du Pacte. Il suffit que les titres invoqués soient de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend. C'est une brèche très grave faite au principe de la compétence exclusive d'un Etat pour ses affaires intérieures. Il sera souvent facile d'invoquer un traité quelconque. Le plus souvent le différend surgira sous le prétexte que la réglementation de telle affaire intérieure viole un texte préexistant ⁽¹³⁾.

Tels sont les quelques principes dégagés de l'arrêt rendu par le Conseil en cette matière. Nous voudrions citer encore deux affaires où cette exception a joué :

(13) Par la suite, un accord fut conclu le 24 mai suivant, dont la Cour de justice internationale a pris acte lors de sa session ordinaire en juin 1923. Le Gouvernement français s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'un sujet britannique, né en Tunisie d'un sujet britannique, qui y est lui-même né, ait le droit de décliner la nationalité française. Ce droit, toutefois, ne devant pas s'étendre aux générations futures. Ceci est la consécration de la thèse française. L'enfant né en Tunisie d'un sujet britannique, né lui-même ailleurs qu'en Tunisie, ne sera pas revendiqué comme un national par le Gouvernement français, et la nationalité française ne sera imposée à aucun sujet britannique né en Tunisie avant le 8 novembre 1921, sans que la faculté lui soit donnée de décliner cette nationalité.

§ III. — *Conflit Russo-Finlandais.*

Un conflit s'était élevé entre la Finlande et la Russie à propos de l'interprétation des art. 10 et 11 du Traité de Paix de Dorpat signé entre ces deux Etats le 14 octobre 1920. Une annexe à ce Traité fixant le statut de la Carélie orientale prévoyait certaines obligations pour le Gouvernement russe; c'est leur non-exécution qui faisait l'objet du conflit. Le Gouvernement russe fit valoir contre la soumission dudit conflit au Conseil de la S. D. N. qu'il était d'ordre intérieur et que l'alinéa 8 de l'article 15 s'appliquait ici. Le Conseil demanda un avis à la Cour, mais celle-ci refusa de statuer, le Gouvernement soviétique ne s'étant pas fait représenter pour défendre son point de vue. Nous ne pouvons apprécier cette décision de la Cour qui constitue non un déni de justice, mais un forfait à sa mission. Qu'une Partie ou non soit représentée, le point de droit en litige, c'est-à-dire la difficulté théorique existante, demeure toujours, et la Cour se doit de le trancher. Nous ne voulons pas croire que ce soit là un précédent susceptible de faire jurisprudence, au reste cette décision vint à existence par un vote de six voix contre quatre.

§ IV. — *Avis relatif à l'échange des populations grecques et turques* ⁽¹⁴⁾.

Le Conseil avait demandé à la Cour un Avis pour fixer le sens et la portée qui devaient être attribués dans l'article 2 de la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923, relative à l'échange des populations grecques et turques, au mot « établis ». Ce mot avait fait l'objet de discussions passionnées de la part des deux gouvernements. Le Gouvernement turc alléguait que cette difficulté relevait de sa compétence exclusive. C'était à lui de fixer le sens du mot, d'autant que cela avait trait à une partie de sa population. A cette objection, la seule qui nous intéresse, la Cour répondit qu'elle constatait « en premier lieu, que la divergence quant au sens et à la portée du mot « 'établi » constitue un différend relatif à l'interprétation d'un traité, et comme tel soulève une question de Droit international ». Cette réponse était à prévoir et elle est en conformité avec les principes que nous avons commentés précédemment. Dès qu'un élément d'ordre international intervient dans une affaire, ceci suffit pour le transférer du domaine interne, aussi réservé qu'il puisse être, dans le domaine international.

(14) Avis consultatif n° 12 rendu le 21 février 1925 (*Actes et Documents de la Cour*, Série B).

§ V. — *Affaire des concessions grecques Mavromatis en Palestine* ⁽¹⁵⁾.

Cette affaire permettra de tirer une règle relative à la compétence *ratione personæ* de la S. D. N., et de voir l'étendue de cette notion d'élément international.

Un ressortissant grec, Mavromatis, avait obtenu du Gouvernement turc en Palestine des concessions. Après la guerre, la Palestine devint un territoire sous mandat britannique. L'Angleterre refusa de reconnaître les concessions et un différend surgit sur l'interprétation du traité de Lausanne (Protocole 12), et aussi sur la question préjudicielle suivante. Le Gouvernement grec avait porté l'affaire devant la Cour permanente de justice internationale. Le Gouvernement britannique avait contesté cette procédure sous le prétexte qu'il ne s'agissait pas d'un différend entre deux Etats, mais seulement entre le Gouvernement britannique et le particulier Mavromatis, et que ce dernier pouvait recourir devant les tribunaux britanniques pour obtenir gain de cause. Sur cette question la Cour, à la majorité, rejeta l'exception soulevée par le Gouvernement britannique. Elle estima que la Grèce

(15) Cf. *Publications de la Cour permanente de just. int.*, série A, n° 2 et Cf. Fred. Castberg, *La Compétence des Tribunaux internationaux* (*Revue de Droit international et de législation comparée*, 1923, n° 3).

avait été dans son droit en portant devant la Cour un différend qui était né du fait qu'un ressortissant grec prétendait avoir été traité d'une manière contraire au Droit international. Il suffit, d'après la Cour, pour qu'un différend vienne devant elle, que deux Etats soient en présence, même si l'un d'eux n'est que le porte-parole d'un de ses ressortissants. Au fond, c'est le rôle réel de tout gouvernant de protéger ses gouvernés.

Tantôt dans le plus grand nombre des différends internationaux portés devant le Conseil ou la Cour, le gouvernant agit au nom de tous les gouvernés; tantôt, comme dans le cas présent, il agit au nom d'un seul.

« Il n'est pas interdit à un Etat de porter une demande basée sur le Droit international pour le seul motif que le particulier, en faveur duquel la demande est soutenue, a l'occasion de poursuivre son droit envers l'Etat étranger devant les tribunaux de cet Etat. »

La Cour ne semble reconnaître comme recevables que les actions présentées par les gouvernants et non par les simples particuliers; mais que ces derniers choisissent, les premiers comme porte-parole, leur action viendra devant la Cour. Il y a là une question très intéressante et qui peut être d'une grande portée pour le règlement des conflits entre un Etat et un particulier de nationalités différentes. La Cour jusqu'à présent n'admet la recevabilité d'actions semblables que parce qu'il y a un élément d'ordre international en

jeu. Cet élément était ici la présence de deux Etats, un particulier seul ne pourrait saisir la Cour d'un différend. Mais cet élément international fut assez fort pour permettre à la Cour de connaître de cette question, malgré son caractère interne qui découlait de l'appréciation, au point de vue du Droit international, des procédés des autorités administratives d'un Etat.

Nous voudrions maintenant rassembler ces quelques principes énoncés dans ces différentes affaires et de leur ensemble dégager un critère.

SECTION II

Conclusion et essai d'un critérium permettant de fixer les limites actuelles de la compétence de la S. D. N.

Nous devons voir après le commentaire de cette jurisprudence quelles en sont les idées directrices, voir si des principes énoncés dans les différents arrêts, et de ceux découlant des pratiques suivies, il ne se dégage pas une règle qui les synthétiserait. Cette méthode, toute objective, d'extension du Droit international mérite d'être comparée à celle employée par la jurisprudence anglo-saxonne. Dans les pays anglo-saxons, en effet, ce sont les jugements qui font loi, les « cases », et l'étude du Droit n'est que celle des espèces qui, jugées par un tribunal supérieur, deviennent des règles inviolables pour les tribunaux infé-

rieurs. Le juge de ces pays ne part pas de principes pour établir sa décision; il voit le fait, et il le juge selon les circonstances et selon les précédents. Dans les pays latins, le juge doit appliquer la loi : sa décision est la conclusion d'un syllogisme dont les prémisses sont et un texte et les faits. C'est là deux méthodes différentes en harmonie avec l'esprit des pays auxquels elles s'appliquent.

Actuellement la jurisprudence internationale est à ses débuts. Elle se forme et procède comme la jurisprudence anglo-saxonne. Elle doit tenir compte des idées reçues et acceptées qui ont force de loi auprès de tous les Etats, telles que l'idée de la Souveraineté, et essayer de les concilier avec prudence avec le principe du développement de l'esprit international. C'est une œuvre délicate qui ne peut innover continuellement, et dont la nouveauté doit être insensible.

La S. D. N. est limitée de deux manières : par une question de forme et par une question de fond.

- 1° La question de fond est relative au domaine réservé des Etats dans lequel il lui est interdit d'entrer ou d'intervenir. Cette question de fond peut se présenter comme un incident de procédure devant le Conseil, mais en fait elle touche au grave problème qu'une Société des nations soulève. Cette limite est énoncée dans l'article 15, paragraphe 8. Elle interdit à la S. D. N. de connaître d'une question que le Droit in-

ternational laisse à la compétence exclusive d'une Partie.

II. — La limitation par la question de forme se présente sous un double aspect.

a) *Limitation par manque de spécialisation des organes.*

La S. D. N. laisse libres les Etats en litige de porter leurs différends soit devant le Conseil, soit devant la Cour. Elle n'a pas instauré l'arbitrage obligatoire. Il est recommandé dans un certain nombre de cas par l'article 13 du Pacte, mais les Parties sont libres de qualifier leurs différends autrement. Le Conseil, selon le Pacte, n'est pas spécialisé obligatoirement pour les conflits politiques, et les conflits d'un caractère juridique ne doivent pas venir nécessairement devant la Cour. De ce manque de précision, que les rédacteurs du statut de la Cour permanente de justice internationale ont essayé de pallier, il résulte un certain flottement dans la réglementation de la compétence de la S. D. N. qui permet de conduire un différend devant le Conseil, même s'il est juridique, et de le voir exposé à l'incident de procédure qui constitue le deuxième aspect de la question de forme limitant la compétence de la S. D. N.

b) *Limitation par la règle de l'unanimité.*

Un conflit venant devant le Conseil ne reçoit pas de solution obligatoire pour les Parties,

si sa recommandation n'est pas votée à l'unanimité de ses membres, à l'exception des Parties en litige. Cette limitation peut être le reflet d'une question de fond, traduisant une défaillance du Droit international en cette matière, analogue à son manque d'emprise sur les affaires réservées des Etats. Il n'en est pas moins vrai que c'est un incident de procédure, le manque d'unanimité du Conseil, dont on ne peut dire à quelle règle il est soumis, qui dessaisira la S. D. N. du conflit, et limitera sa compétence.

En somme, ce que le Pacte a institué, et c'est quelque chose d'important, ce n'est pas l'arbitrage obligatoire, c'est son antécédent direct. C'est le droit de regard obligatoire de la S. D. N. sur toutes les difficultés pouvant surgir entre les Etats membres. C'est là un premier stade plein de promesses pour l'avenir des relations internationales. Ce droit de regard n'entraîne pas toujours soit le droit de légiférer, car l'accord peut ne pas se faire pour certaines conventions élaborées sous les auspices de la S. D. N., soit le droit de trancher la difficulté, le Conseil n'étant pas unanime pour la solution à prendre ou admettant que le différend rentre dans le cadre des affaires réservées à chaque Etat. Peu importe : le point acquis est que la S. D. N. n'est étrangère à aucun événement susceptible de troubler la Paix, du moins entre ses membres. Elle est limitée en ce sens qu'elle ne peut à l'avance décider obliga-

toirement du sort de telle difficulté en la renvoyant devant un organe approprié selon des règles fixes. Elle est limitée aussi par la règle de l'unanimité, et enfin elle l'est *ratione personæ*. Elle ne connaît que des difficultés entre Etats; nous l'avons vu dans l'affaire Mavromatis.

Telles sont les limites édictées par le Pacte. Pas d'arbitrage obligatoire, l'obligation pour les Etats de soumettre leurs différends soit au Conseil, soit à la Cour, et le droit d'être juges de sa qualité, à moins qu'ils ne se soient engagés par l'article 36 du statut de la Cour, ou par des textes spéciaux, à se remettre à celle-ci du soin de décider d'un certain nombre de différends présentant un caractère juridique. La S. D. N. a une compétence absolue pour examiner toutes les difficultés, sans que ceci entraîne pour elle le pouvoir de toutes les régler. Certaines échappent à sa compétence par une règle de forme, qui, relative à la non-unanimité du Conseil pour approuver telle solution déterminée, laisse les Parties libres de trancher le différend comme bon leur semble, ou par une règle de fond relative à un domaine dans lequel il ne lui appartient pas encore d'intervenir.

§ I. — *Les limites en pratique de la compétence
de la S. D. N.*

Que reste-t-il de ces limites après une pratique de cinq ans ?

A. *Question de forme.*

- I. La pratique a établi en fait une démarcation entre les différends. Le Conseil s'est réservé les affaires politiques; celles d'un caractère juridique sont renvoyées à l'arbitrage par une recommandation du Conseil. Ceci s'est établi de l'accord commun des esprits latins et anglo-saxons. Ajoutons que la clause optionnelle de l'article 36 du statut de la Cour ⁽¹⁶⁾ prescrivant l'arbitrage dans un certain nombre de cas a été signée déjà par plusieurs Etats, ce qui aplanit bien des difficultés dans l'avenir, sans compter les nombreux traités qui renvoient les différends pouvant s'élever à l'occasion de leur exécution ou de leur interprétation, à la Cour permanente de justice internationale.

(16) Nous retrouverons cette clause dans notre 3^e partie, quand nous étudierons l'essai de la Cour permanente de justice internationale pour instaurer l'arbitrage obligatoire, essai que le Protocole de Genève a voulu transformer en réalité.

De nombreux textes ont reconnu la compétence obligatoire de la Cour. On trouvera leur liste dans les *Publications de la Cour permanente de justice internationale*, série D, n° 4 : *Extraits des accords internationaux ayant trait à la juridiction de la Cour.*

II. Quant à la deuxième limite procédurale, la non-unanimité du Conseil, nous avons vu que dans des cas même graves elle n'a pas joué, et que c'est une règle dont l'autorité du Conseil profite puisque jusqu'à présent l'accord a été parfait dans son sein, et que ce désir d'établir l'homogénéité a rallié l'unanimité.

III. Il faut ajouter deux règles sur la recevabilité des actions par le Conseil ⁽¹⁷⁾.

- a) Le Conseil, dès qu'il est saisi d'une action par un Etat, doit obligatoirement l'examiner. Ce n'est qu'au cours de son examen qu'il pourra fixer sa qualité : « Le Conseil, saisi par un membre de la S. D. N. d'un différend présenté par le membre comme susceptible d'entraîner une rupture, n'a pas le droit de juger avant tout le bien-fondé de la qualification du litige. Il est obligé de l'examiner. Il peut à tout moment apprécier la légalité. »
- b) Une seule exception à la recevabilité relative à l'autorité de la chose jugée. Le Conseil peut soulever son incompétence et refuser d'examiner un litige porté devant lui à la requête d'une Partie « s'il a déjà fait l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque ».

(17) Ces règles furent édictées par le Comité des Juristes, présidé par M. Adatci, qui s'était réuni à Paris, après l'incident de Corfou, pour répondre à certaines questions posées par le Conseil sur l'interprétation à donner à certains articles du Pacte (18 janvier 1924). Cf. *Revue générale de Droit international public*, 1924, p. 253.

Ces règles dégagées à propos du Conseil s'appliquent, *mutatis mutandis*, à l'Assemblée, et par suite à la S. D. N. elle-même.

B. *Question de fond :*

Arrivons maintenant à la limite de fond, celle des affaires réservées, énoncée par le paragraphe 8 de l'article 13.

I. *Règles préliminaires.* — Deux remarques générales s'imposent :

- a) Cette disposition doit s'interpréter restrictivement. C'est une exception à la compétence de la S. D. N. qui, en principe, est illimitée. Ceci se déduit d'abord d'un passage de l'Avis de la Cour donné à propos du différend franco-britannique sur l'application des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc que nous avons étudié précédemment. Ce caractère est affirmé à nouveau par une réponse faite par le comité des juristes à une question posée par le Conseil. Il est dit expressément que le « cas envisagé par le paragraphe 8 de l'article 13 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend », et pour qu'il n'y ait pas de doute quant aux réserves qui auraient pu être introduites dans certains traités, la réponse ajoute : « Notamment les réserves générales admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable à l'une des Parties. » Le Conseil s'inspirera sans doute des traités d'arbitrage et des ententes régionales pour régler des

modalités, mais une disposition telle que la réserve de « l'honneur et les intérêts vitaux » ne le rendra pas incompetent. Ainsi donc, c'est le sacrifice de ces réserves que nous avons étudiées au début de ce chapitre et qui furent si en honneur avant la guerre.

b) L'arbitraire des Parties, pour faire rentrer le différend dans le cadre de leurs affaires intérieures, est conjuré par deux moyens :

α. Par un moyen procédural : la subordination volontaire mais traditionnelle de la décision du Conseil, pour reconnaître qu'un différend rentre dans la compétence exclusive d'un Etat, à un avis de juristes émané soit d'une commission, soit désormais de la Cour permanente de justice internationale.

β. Par un moyen juridique : les Parties ne sont pas libres de prétendre sans raison que tel différend rentre dans le cadre des affaires réservées. Il faut que ce soit le Droit international, et, en l'espèce, c'est la Cour de justice qui l'exprime, qui en décide ainsi. Il faut que ce différend présente des caractères intrinsèques non douteux.

II. *Principes directeurs de la compétence de la S. D. N. en matière d'affaires réservées.*

— Pour faire le départ maintenant quant au fond entre les différends dont la solution appartient à la S. D. N., et ceux qui relèvent de la compétence exclusive des Etats, deux principes directeurs se déduisent des arrêts déjà cités.

a) *Caractère international du différend.* — Dès qu'intervient dans le différend un élément d'ordre international, il n'appartient plus à la Partie, qui soulève cette exception, de décider elle-même de la solution de ce différend. Cet élément peut être le fait que la difficulté provient de circonstances troublées où les situations respectives des Etats n'étaient pas nettement fixées (affaire des îles d'Aland. Ce peut être le caractère très grave du litige qui prend par suite une importance considérable susceptible de troubler la paix; ou bien la nécessité d'examiner auparavant, soit pour les interpréter, soit pour s'assurer de leur validité, les titres invoqués qui présentent, eux, un caractère international. Ces titres peuvent être des traités, des conventions, des règles de Droit international reconnus par tous les Etats. Enfin, cet élément international, ce peut être simplement le fait qu'il y a deux Etats en présence comme dans l'affaire Mavromatis. Cette notion d'élément international qui intervient pour changer la qualification du différend peut être très large et susceptible de variations infinies. Il y a en effet beaucoup de questions que les Etats considèrent comme réservées et dont la réglementation bien qu'exclusive a des conséquences internationales. Citons les cas que cette disposition a voulu sauvegarder et qui lui ont donné naissance. Par ce moyen la disposition de l'alinéa 8 de l'article 13 est bien limitée; la pratique a réduit sa sphère d'ap-

plication et ceci à l'occasion de chaque différend.

b) *Caractère interne du différend.* — L'autre principe a trait à la notion d' « affaires intérieures ».

α. *Relativité de cette notion :* Une première considération se réfère au caractère de cette notion. Cette notion, dit la Cour, est essentiellement relative : elle dépend des rapports qu'entretiennent les Etats entre eux. C'est du commun accord des Etats que se déduit le fait de savoir si cette notion est large ou étroite, compréhensive ou limitée. Selon que les rapports entre Etats seront fondés sur l'exclusivisme ou au contraire sur l'esprit international, cette notion sera ou large ou étroite ⁽¹⁸⁾.

β. *Contenu de cette notion :* Quant à ce qu'elle contient, la Cour ne pose pas de principe général. Mais des deux cas cités on peut déduire une norme. Selon la Cour et à l'heure actuelle, les questions relatives au territoire et à la nationalité, et par suite à la population, sont des matières réservées, à condition qu'il n'intervienne aucun élément d'ordre international. Mais ceci nous amène à l'exposé du critérium relatif à la détermination des affaires réservées que nous voudrions exposer.

(18) Elle dépend aussi de la notion de services internationaux qui groupent certains services d'Etat pour être exonérés internationalement et non dans le cadre de l'Etat. Ceci permet alors aux Etats de se dessaisir de certaines matières.

§ H. — *Quelles sont les « affaires réservées » des Etats?*

A. *Essais des auteurs.* — A cette question : « Quelles sont les affaires réservées auxquelles l'alinéa 8 de l'article 15 fait allusion, et dans lesquelles la Cour fait rentrer les deux cas déjà cités », plusieurs auteurs ont essayé de répondre en donnant une liste. Reflets des cas d'espèce de la Cour et des circonstances ayant entouré la rédaction de cet alinéa, ces listes ne procèdent d'aucun principe général. Cependant, avant d'exposer notre façon de voir, nous voudrions dire quelques mots de ces essais.

MM. Paulus et Fred. de Catsberg, dans deux articles différents, proposent une liste ⁽¹⁹⁾. M. Paulus la fait précéder du principe suivant : « Dans des conditions normales, la Souveraineté des Etats comporte qu'ils déterminent en toute indépendance leur propre sort à l'intérieur de leurs frontières. Les matières réservées à la compétence exclusive des Etats sont les suivantes :

- 1° L'organisation constitutionnelle d'un Etat est considérée comme une question intérieure;
- 2° De même la législation sur l'immigration, les races et la navigation côtière;

(19) Paulus, *Les Affaires domestiques de l'article 15, al. 8, du Pacte de la S. D. N.* (*Revue de Droit int. des Sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 1924, n° 2, p. 123).

F. de Castberg, *La Compétence de la S. D. N. concernant le règlement des différends internationaux* (*Revue de Droit int. et de législation comparée*, 1922, nos 2 et 3, p. 193).

3° L'alinéa 8 est aussi applicable à des demandes visant l'abandon total de la Souveraineté sur un territoire donné. Ils citent le cas des îles d'Aland;

4° Certaines manifestations de l'Etat à l'extérieur rentrent dans le domaine réservé : par exemple, « un Etat demande qu'un autre Etat abandonne des droits que ce dernier, d'après le Droit international, possède vis-à-vis de l'Etat demandeur, ou qu'il assume envers l'Etat demandeur des charges qui ne lui incombent pas selon le Droit international. » M. Paulus conteste ce cas. Il semble bien qu'il y ait ici un élément d'ordre international à apprécier et que, par suite, quel que soit le bien-fondé de la prétention de la Partie, le Conseil puisse en connaître et proposer une solution qui devra être suivie si elle rassemble l'unanimité.

M. Fenwick a dressé une liste plus systématique des matières réservées ⁽²⁰⁾ : « Quelles sont les affaires intérieures (Domestic questions) en droit international, demande-t-il ? En général, on peut dire que ce sont toutes les questions sur lesquelles les membres de la communauté internationale ne se sont pas mis d'accord pour accepter le règlement d'un principe ou d'une règle de Droit. Elles sont, quant à leurs objets, la somme totale des intérêts nationaux, moins les intérêts

(20) M. Fenwick, *The Scope of Domestic Questions in International Law* (*The American Journal of International Law*, janvier 1925, p. 143).

régis par le Droit international. En un sens, dès lors, l'étendue des « Affaires réservées » est en raison inverse de l'étendue du Droit international. Plus large est celle-ci, moins large est celle-là et vice versa. » C'est bien définir le rapport existant entre le Droit interne et le Droit international. Ce que l'un abandonne, l'autre le prend. Il poursuit par une liste de quelques « Domestic questions ».

- 1° Chaque Etat a la liberté de prendre telles mesures qui paraissent nécessaires pour sa propre protection (armée, marine, etc.);
- 2° C'est encore une affaire réservée à chaque Etat de déterminer quel sera le caractère de son Gouvernement, au point de vue de son organisation politique et de sa politique sociale et économique. Mais il se peut aussi qu'une question d'ordre essentiellement intérieur puisse présenter, dans certaines circonstances, un caractère international. Et il cite comme exemple le mauvais gouvernement d'un Etat qui peut être dangereux pour son voisin. Cependant, et la remarque est bien américaine, quand on pense à la terrible question de l'immigration, chaque Etat est libre de déterminer la composition de son corps de citoyens.
- 3° Dans une classe à part se trouve le large groupe des questions s'occupant du règlement par l'Etat des relations commerciales que ses citoyens peuvent entretenir avec les citoyens des Etats étrangers. Ce sont les graves questions des importations, des exportations et des droits de douane.

B. *Critérium proposé.* — Toutes ces listes proposées sont très intéressantes, mais elles ne mettent pas en lumière le principe directeur qui les gouverne. Pour nous, il peut s'en dégager un de l'intention des rédacteurs du Pacte, et des arrêts de la Cour. Le Pacte n'a pas fait le sacrifice de la théorie de la Souveraineté; il y a fait des brèches importantes, mais elle reste intacte. Pourquoi? Parce qu'elle est l'aspect juridique du problème que nous avons discuté au début de cette étude, à savoir : la nécessité de l'Etat pour l'individu. Elle protège l'Etat en légalisant sa formation et en lui attribuant des droits déduits de ce terme de « Souverain », droits que nous avons contestés, mais auxquels les Etats sont fermement attachés au mépris de la réalité. L'Etat est nécessaire pour l'individu, nous en avons maintes fois indiqué les raisons. Il faut conserver cette formation tant qu'une autre plus large n'offrira pas à l'individu les mêmes conditions nécessaires à son développement et à sa vie : « Pas de vie internationale sans Etat, pas d'ordre international sans Etat. » ⁽²¹⁾. Dès lors si les Etats en entrant dans cette Société des nations font certains sacrifices de leur souveraineté, « ils ne les font pas tous. Des points subsistent sur lesquels ils élèvent une expresse réserve; des points sur lesquels il ne sera jamais possible à la S. D. N. d'exercer son autorité » ⁽²²⁾.

(21) M. de Lapradelle, *Plaidoirie dans l'affaire des Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, loc. cit., p. 83.

(22) M. de Lapradelle, loc. cit., p. 71.

La notion de ces points se relie à celle de la nécessité de la conservation de l'Etat. Il faut qu'il existe, et pour qu'il existe, il faut que ce qui le constitue reste intact. L'Etat étant fait pour les individus et ceux-ci étant son substratum, il est normal qu'ils soient juges des conditions nécessaires à sa formation et à sa conservation, et qu'ils en soient les seuls, du moins jusqu'à présent. « La question de la formation de l'Etat est la question fondamentale du Droit international. Comment la règle-t-il? En laissant à l'Etat le soin de s'organiser lui-même. » (23). En effet, puisque l'Etat est à la base du Droit international, puisqu'il doit exister, que cette existence est nécessaire à l'individu, au moins faut-il lui permettre qu'il en soit ainsi en le laissant libre de s'organiser selon ce qu'il est, et en ne touchant pas à ses éléments essentiels. C'est bien l'idée des arrêts de la Cour. Elle reconnaît que les questions de territoire sont du domaine des affaires intérieures des Etats; elle adopte la même façon de voir pour la nationalité, mais cette dernière question n'est qu'un aspect des problèmes qui se réfèrent à la population, un des éléments essentiels de l'Etat. Par les lois sur la nationalité, comme par celles sur l'immigration, l'Etat entend protéger soit par l'assimilation, soit par la prohibition, ses nationaux contre l'invasion d'éléments étrangers. Il semble donc bien

(23) *Id.*

que la notion d'éléments essentiels à l'Etat se trouve, selon la Cour, dans le domaine des affaires réservées, et que ces éléments essentiels sont bien ceux qui rentrent dans la définition de l'Etat. Et c'est logique puisqu'il faut conserver l'Etat. Il est juste que ses éléments constitutifs soient soustraits à une action internationale. Seulement, et c'est le progrès du Pacte, tandis qu'en 1899 et en 1907 on protégeait ceux-ci avec la notion « d'honneur et intérêts vitaux » dont les Etats étaient seuls juges, aujourd'hui, d'après le Pacte, il faut que la prétention de la Partie soit reconnue fondée par le Conseil; et nous avons vu qu'en fait il consultè des hommes (pour étayer sa décision) dont l'esprit juridique est d'une autorité absolue et incontestée, et ainsi les prétentions des Parties sont contrôlées par le Droit international.

L'existence de l'Etat et son développement sont subordonnés à certaines conditions déduites des faits. Les conditions de son existence se trouvent énumérées dans la définition que nous avons donnée et expliquée dans notre première partie. Quels sont les éléments constitutifs de l'Etat, et selon les idées reçues, on entend l'Etat indépendant à l'extérieur? Rappelons-les brièvement. Ce sont un territoire, une population et un gouvernement. Celui-ci doit présenter deux caractères : 1° Il doit être la plus haute expression d'autorité que les gouvernés connaissent dans le cadre de cet Etat; 2° Il ne doit être soumis à aucun contrôle

dans l'exercice de son activité extérieure. Qu'un de ses éléments disparaisse, l'Etat n'existe plus. Qu'un de ses éléments soit en danger, la situation de l'Etat est compromise. Il est équitable que toutes les questions se rapportant à ces éléments essentiels soient considérées comme des affaires réservées. L'Etat doit être libre de s'organiser, d'édicter telle règle que bon lui semble, pour protéger ses éléments constitutifs, sans lesquels il ne serait pas, et en assurer leur conservation.

Voilà, selon nous, comment on peut faire le départ entre le domaine du Droit interne et le domaine du Droit international, entre le domaine des affaires réservées à la compétence exclusive des Etats et celles rentrant dans le domaine de la compétence de la S. D. N. Il faut assurer la conservation de l'Etat et pour cela il faut retrancher du domaine de la compétence de la S. D. N. les éléments constitutifs de l'Etat, car leur réglementation est une chose essentiellement contingente : elle dépend du milieu, des circonstances, du degré de civilisation, du tempérament des individus qui le composent.

Mais la détermination de ces éléments essentiels, rappelons-le, n'est pas arbitraire. Nous avons indiqué le principe de leur discrimination en conformité avec l'intention des rédacteurs du Pacte et les idées contenues implicitement dans les arrêts de la Cour et déduites de la pratique des membres de la S. D. N.

Rentrent aussi dans le domaine des affaires réservées

non seulement les éléments constitutifs des Etats, mais aussi les conditions nécessaires à leur développement et à leur vie. Seulement ici le problème est plus délicat, car l'état actuel des relations internationales est tel qu'une réglementation des conditions économiques et sociales nécessaires à l'Etat a presque toujours une portée internationale.

La valeur de cette notion est relative; elle évolue selon la tendance des Etats à protéger leurs affaires intérieures, tendance qui est fonction de l'esprit international, existant ou non, à une certaine époque, et du degré de sécurité mondiale. Le fondement de cette crainte des Etats de s'en remettre à d'autres qu'à eux du soin de décider de leurs éléments vitaux, de permettre le règlement international de questions s'y rapportant, semble provenir d'une cause manifestée sous deux aspects. Cette cause est la suivante : la méfiance provoquée par l'insécurité que présente la Société internationale, qui incite les Etats à se retrancher dans leur exclusivisme et à ne pas se départir de leur politique nationaliste. Il y a un manque de confiance entre les Etats provenant de cet exclusivisme protégé juridiquement par la théorie de la Souveraineté. Les gouvernants et les gouvernés ont le sentiment que certaines questions, essentielles certes à la conservation du groupement dont ils sont les éléments constitutifs, ne peuvent relever que de leur compétence. Eux seuls connaissent le règlement qu'il convient de leur appli-

quer, et l'intérêt qu'ils y ont est une garantie de sa qualité. Ils craignent que par cette voie : le règlement international d'une question essentielle, une intervention dangereuse pour leur exclusivisme et leur sécurité ne se produise. Ils redoutent de n'être plus maîtres de ces questions dont seuls ils doivent connaître, parce qu'elles sont la substance de leur individualité qu'il importe au premier chef de ne pas compromettre.

Si tous les Etats étaient de bonne foi, si on ne devait pas chercher à profiter de cette intervention d'un organisme international même impartial, dans le règlement de ces questions, si les Etats étaient sûrs que l'avenir ne viendrait pas leur montrer les conséquences néfastes de leur bonne volonté et les décevoir, sans doute pourraient-ils se départir du soin d'en décider et se défaire de leur exclusivisme. Mais actuellement, dans l'état d'insécurité où se trouve le monde, malgré les essais nombreux et pleins de valeur, il faut le reconnaître, qui sont faits journellement pour amener la sécurité, quand on voit l'exclusivisme des Etats, leur individualisme se manifester de multiples façons, malgré l'interdépendance croissante entre eux, il semble légitime, prudent, qu'ils n'aient confiance qu'en eux.

Ce sont les sentiments des individus et de ceux qui sont à leur tête; ces sentiments sont renforcés par une force de l'habitude, une tradition et une croyance que l'Etat dont ils font partie est une entité qui a sa fin en elle-même. Les œillères de l'exclusivisme leur ca-

chent le véritable rôle de cet organisme. Tels sont, croyons-nous, les sentiments, légitimes en un sens, car ils peuvent appeler à leur aide la preuve de l'expérience, qui sont à la base de cette réserve, à la compétence exclusive des Etats de certaines matières essentielles. Une des conditions de confiance dans une organisation internationale parfaite, dans une vie de tous les peuples, se trouve dans un changement d'esprit. Mais pour changer d'esprit, il faut changer les conditions qui semblent donner raison à cette conception. Il faut que tous les Etats s'inspirent nettement de l'esprit international qui leur inspirera une autre ligne de conduite. Nous avons vu dans notre première partie la difficulté du problème. Pour que l'Etat abandonne certains services essentiels à sa vie, parce qu'ils sont la garantie de la conservation de ses éléments vitaux et de son développement, il faut qu'il trouve dans cette organisation internationale des services qui les compensent, des services qui s'exercent d'une façon sûre et stable dans un cadre plus large.

Ainsi tout gouvernant a pour mission d'assurer l'ordre à l'intérieur et à l'extérieur, et ceci dans des conditions inspirées par les circonstances qui l'entourent et dont il est le produit. Il se départira de sa mission d'assurer l'ordre à l'extérieur, s'il trouve une société internationale organisée sur des bases de justice en ce sens que tous les Etats seraient soumis à un arbitrage obligatoire. Alors seulement il consentira à soumettre ses différends, même ceux tou-

chant à des questions vitales, à une réglementation internationale soit par voie législative, soit, avec une portée moindre, par voie judiciaire. Il abandonnerait par suite avec confiance le service public de se protéger par une armée, et désarmerait volontiers, s'en remettant à l'organisation internationale du soin d'empêcher que sa bonne volonté ne soit pour lui l'occasion de s'en repentir. Dans toute société, quelle qu'elle soit, il faut une organisation. Une Société internationale, au sens réel du mot, comprend un territoire, un gouvernement, une population. Un Etat n'internationalisera un de ses éléments constitutifs et ne pénétrera ainsi peu à peu dans cette Société que s'il y trouve cet élément organisé lui-même de façon que ses habitants (objet essentiel de l'Etat, ne l'oublions pas) ne se trouvent pas lésés par ce changement. Qu'il y ait une armée organisée internationalement, hypothèse difficile à réaliser, sûre et forte, les Etats n'hésiteront pas à désarmer.

Ayant ainsi dégagé les quelques principes de la jurisprudence internationale, indiqué celui qui, selon nous, régit le départ entre le domaine du Droit interne et le domaine du Droit international, en partant de la définition de l'Etat, et présenté quelques observations sur le fondement de cet attachement des Etats à ces matières réservées, qui provient d'un manque de confiance, nous allons voir dans un chapitre III quelques applications de ce critère, en essayant de dresser une liste des affaires réservées et non réservées.

CHAPITRE III

ETUDE PRATIQUE DES LIMITES ACTUELLES DE LA COMPETENCE DE LA S. D. N.

Nous voudrions, comme conclusion à cette partie, faire une application des principes dégagés précédemment pour essayer d'éclaircir cette notion d'affaires réservées qui sont en dehors de la compétence de la S. D. N., et constater celles qui y rentrent.

§ I. — *Éléments constitutifs de l'Etat.*

Les éléments constitutifs de l'Etat ressortent du domaine réservé à la compétence exclusive de chaque puissance. Elles seules sont juges des moyens nécessaires pour assurer leur conservation. Passons-les en revue avec les questions annexes qui les intéressent et qui soulèvent des problèmes les plus pratiques.

A. — LA POPULATION. — C'est l'ensemble des individus habitant sur un territoire fixe, liés entre eux par un sentiment très spécial analysé dans notre première partie. C'est la substance de l'Etat, c'est la raison pour laquelle il existe. Il offre une organisation adap-

tée aux individus, calquée sur leurs aspirations, leur esprit et leur tempérament. Sans doute, il n'y a pas une question qui n'intéresse cet élément, puisque l'homme doit être le but de toute activité et le champ des matières réservées, en partant de cette idée, pourrait être immense. Mais il faut faire le départ entre les deux questions, celle des éléments constitutifs de l'Etat et celle de son développement. Ici nous envisageons la population comme un élément constitutif. Les problèmes vitaux qui s'y rattachent, et dont le sort influe sur l'Etat dont elle fait partie, ont trait au souci de la sauvegarder contre une réglementation non adéquate à sa nature, au souci de la protéger contre une immixtion d'éléments étrangers qui, par leur culture, leur nature différente, risqueraient de la troubler ou même de la mettre en péril. C'est ainsi qu'on la protégera, par une réglementation sévère de l'immigration, d'une promiscuité pénible, d'une immixtion trop dangereuse pour son uniformité ou son homogénéité.

Et si on admet des éléments étrangers, ceux-ci devront, après un certain temps de séjour dans l'Etat, être considérés comme des nationaux et supporter les charges correspondant aux bénéfices de la situation qu'ils ont dans ce pays. La législation sur la nationalité vise ces événements, notamment celle qui s'inspire du principe du *jus soli*. Déterminer la nationalité, en partant de ce principe, c'est tenir compte

des réalités et procéder d'une façon objective. On établit une présomption fondée sur un stage plus ou moins long, une ou deux générations, pour attribuer à l'individu la nationalité de l'Etat dans lequel il naît. Ceci ne s'applique qu'aux individus étrangers. Un problème intéressant a été soulevé aussi par la question des minorités.

Cette question rentre dans le Droit international. Cette réglementation conventionnelle fait preuve d'un esprit très avancé. On reconnaît qu'il faut, et nous l'avons souvent dit, un ensemble de conditions, fonctions de multiples facteurs, pour permettre aux individus de se développer. Cet ensemble de conditions se retrouve organisé d'une façon parfaite dans l'Etat qui en est la résultante. Cette législation internationale sur les minorités reconnaît que les frontières juridiques et ethniques peuvent ne pas coïncider. Mais ceci ne peut être un obstacle à ce que des individus, objets essentiels du droit, n'aient pas les moyens nécessaires permettant leurs développements physique et intellectuel. C'est pourquoi tous les Etats comprenant des minorités de langue, de race, ou de religion doivent leur donner les moyens de satisfaire ces activités particulières qui sont l'essence de leurs différences d'avec les autres individus. De nombreux traités consacrent ce droit des minorités placé sous le contrôle du Conseil de la S. D. N. qui prend, pour décider, l'avis d'une commission. Certains cependant

ont prétendu qu'intervenir dans la question des minorités était porter atteinte à la souveraineté intérieure des Etats ⁽¹⁾. Sans doute est-ce vrai. Toute entente internationale, tout progrès dans cette voie ne peut être que le résultat de brèches faites à la Souveraineté. Mais il n'empêche que cette question rentre dans le domaine des affaires internationales, car ici l'élément d'ordre international, au sens de la jurisprudence de la S. D. N., ce sont des traités à interpréter ou à vérifier, ce sont des conditions de vie auxquelles sont soumis certains hommes qu'il s'agit de contrôler. Ajoutons cependant (ceci a été jugé dans le cas des îles d'Aland, et ressort très nettement des conclusions de la commission d'enquête), que le droit pour un peuple, pour une fraction de population, de disposer d'eux-mêmes est une question qui relève de la compétence exclusive de l'Etat intéressé. Ce prétendu droit n'a pas été énoncé dans le Pacte. On n'en a fait que quelques applications, aussi son manque de généralité empêche justement d'en faire une règle de droit international.

B. LE TERRITOIRE. — C'est le deuxième élément constitutif de l'Etat, c'est lui qui le représente d'une façon concrète au moyen d'une étendue de terre limitée, c'est lui qui fixe le cadre dans lequel l'autorité des gouvernants est considérée comme pouvant s'exer-

(1) Cf. le *Temps*, Article sur les minorités allemandes en Tyrol, 13 février 1926.

cer librement et sans contrôle, sans porter atteinte aux autres Etats.

Le point délicat est de fixer ces limites. Un différend s'élève-t-il au sujet de frontières, il ne nous semble pas qu'un Etat puisse le trancher unilatéralement. Une modification de frontières entraîne une modification de la situation internationale et fait intervenir un élément d'ordre international. Par là tous les Etats peuvent être intéressés et la compétence de la S. D. N. paraît justifiée. Elle en a jugé ainsi dans le cas des îles d'Aland. Si la modification se fait d'un commun accord, ceci rentre dans les affaires intérieures des deux Etats intéressés, et les autres Etats, en principe, n'ont pas à élever une protestation. Une limite traditionnelle existe cependant, qui a reçu de multiples applications : c'est le principe de l'équilibre, dont l'objet est d'empêcher qu'un Etat détienne toute la force et puisse, par là, commander au développement des autres et influencer sur leur indépendance. Une application de ce principe, reconnu par tous les Etats, actuellement, pourrait légitimer la compétence de la S. D. N., dans cette matière. Si cette modification porte atteinte à des Etats tiers, soit directement, soit même indirectement et d'une façon non immédiate, survient l'élément international qui enlève cette question à la compétence exclusive des Etats. Ainsi : le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne ne peut être fait qu'après le consentement du Conseil, en vertu de l'article 80 du Traité de Versailles.

Affaires coloniales. — A la question de frontières se rattache la question de savoir ce que comprend exactement le territoire. C'est l'aspect du problème plus général, de l'intervention internationale dans les Affaires coloniales des Etats. Nous le traiterons ici, car il apparaît peut-être avec plus de netteté; mais il a trait aussi à la population.

On est d'accord pour faire rentrer sous le nom de territoire le sol même sur lequel l'Etat a pris naissance et auquel ce dernier s'est identifié par la suite. Mais *quid* des colonies, des protectorats, de ces territoires attachés par la conquête et qui ne peuvent invoquer la tradition et les faits qui ont contribué à former l'unité de l'Etat qui les détient, pour participer de la même nature juridique que le territoire ? C'est un élément constitutif de la colonie, mais est-il aussi un élément essentiel de l'Etat auquel elle est rattachée ?

M. de Lapradellé, dans son plaidoyer dans l'affaire des Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, a assimilé le territoire du Protectorat de la Régence de Tunis au territoire français, afin de prouver que le Gouvernement français avait : « qualité suffisante, en vertu du Droit international, pour procéder à la collation d'autorité sur le territoire protégé, de sa propre nationalité d'Etat protecteur à une certaine catégorie d'individus se trouvant sur ce territoire. » Un peu plus loin il ajoute : « Il est à remar-

quer que, dans de multiples cas, le territoire de la Régence de Tunis est, sous de multiples aspects, un prolongement du territoire français. » Une des raisons invoquées est que certains services publics français exercent leurs activités sur le territoire de la Régence.

Nous ne croyons pas que l'on puisse faire cette assimilation. Le problème qui se pose est le suivant : Un différend entre une colonie et la métropole, à propos de son territoire ou même de sa population, est-il une question d'ordre intérieur, une question qui se rattache au problème de l'organisation interne d'un Etat, de telle sorte qu'un Etat pourra élever à son profit, s'il se produit une intervention extérieure, ou si même un Etat tiers se prétend lésé par cette organisation, l'exception d'incompétence du Conseil tirée de l'alinéa 8 de l'article 15 ? C'est un problème important que nous soulevons ici : savoir si les éléments constitutifs des colonies participent de la même nature que ceux de l'Etat auquel elles sont rattachées, et, si cela est, peut-on prétendre qu'il y ait une assimilation complète, en ce sens que le territoire français, par exemple, comprend non seulement la France, mais aussi celui de l'Algérie, de la Tunisie, etc... ? C'est au Droit public qu'appartient la résolution de ce problème dont la solution doit influencer sur le Droit international.

Pour prétendre à une assimilation complète, il faudrait qu'il y ait dans les colonies le même régime ad-

ministratif et politique que celui qui existe dans la métropole. Or il n'en est rien. Le territoire des colonies est traité d'une façon spéciale; quant à la population, elle procède par degrés vers la possession des droits reconnus aux citoyens. Si le statut juridique des colonies ou des dominions empêche de les considérer comme l'Etat lui-même dont ils dépendent, et de faire participer leurs éléments constitutifs de la même nature juridique que ceux de l'Etat, la considération de ce qu'est l'Etat, de ce à quoi il répond, accentue encore cette séparation.

Si nous considérons l'Etat comme un produit de circonstances, comme la synthèse organisée de conditions nécessaires au développement d'un certain nombre d'individus présentant un ensemble de caractères communs, il ne semble pas que les colonies, dont la conquête ne peut se réclamer des mêmes causes qui ont formé les Etats modernes, soient des éléments essentiels, en ce sens que leur perte ou une atteinte à un de leurs éléments entraîne la dissolution de l'Etat, ni ne met en péril son existence. Un Etat sans colonies est toujours un Etat; un Etat qui a eu des colonies et qui n'en a plus ne perd pas sa qualité d'Etat. Sans doute il perd de son importance, de son influence; sans doute son activité économique diminue-t-elle, mais il reste ce qu'il était, un Etat, et avec les mêmes qualités qu'au temps où il ne possédait pas de colonies. Aussi les colonies ne sont-elles pas des

parties intégrantes de l'Etat et leurs éléments constitutifs ne participent pas de la même nature que les éléments constitutifs de la métropole. A notre avis, un différend qui s'élève entre une colonie et la métropole devrait être soumis à la juridiction internationale, à une condition, cependant, qui restreint la portée de cette proposition, c'est que la colonie présente des qualités de stabilité, présente les caractéristiques d'un Etat, qui lui permettent de prendre place dans le domaine international et de s'engager avec quelque sécurité pour ceux qui traiteront avec elle. Les affaires coloniales, au point de vue strictement juridique, ne rentrent pas dans le cadre des affaires réservées. Et un Etat lésé par l'organisation, qualifiée d'intérieure, entre la métropole et ses colonies, peut soumettre le litige à la S. D. N., et l'Etat défendeur ne peut exciper de l'exception de l'alinéa 8, puisque, juridiquement, ses éléments constitutifs ne sont pas en jeu.

Cependant tous les Etats sont d'accord pour comprendre ces questions dans les affaires réservées, et la Cour de justice internationale s'est décidée en ce sens, lors de l'affaire des Décrets franco-tunisiens, en disant que la matière de la nationalité rentrait dans le cadre des affaires réservées, même si cette législation se référait à un territoire colonial, territoire colonial qui, en l'espèce, était d'une qualité supérieure, puisque c'était un Protectorat. Bien qu'en fait

il ne semble pas que l'on fasse beaucoup de différence entre un pays protégé et une colonie ordinaire, puisque, sur les deux territoires, la volonté de l'Etat qui les détient ou protège fait loi, en théorie on peut en faire une.

Ce sont surtout, d'après la remarque que nous avons faite un peu plus haut, les différends entre protectorats et Etats protecteurs qui pourraient être soustraits à la compétence exclusive de ces derniers et être soumis à la compétence de la S. D. N. Le fait que les protectorats ne sont pas membres de la S. D. N. ne serait pas un obstacle, celle-ci étant ouverte à tous les pays pour une occasion déterminée dès qu'un accord intervient entre eux. Ces formations se trouvent en effet dans un état de demi-souveraineté provenant, non d'un manque d'organisation de leur part, mais de ce qu'une partie de cette dernière est dans des mains étrangères. Ce que nous disons des protectorats, il faut le dire à plus forte raison des Dominions britanniques. Par contre, il faut reconnaître que le fait de considérer les colonies ordinaires comme intimement rattachées à la métropole peut s'appuyer sur quelques raisons. Celles-ci en effet ont une organisation propre inexistante. L'influence de la métropole y est considérable. Sans que ni la population, ni le territoire de ces colonies soient des éléments constitutifs de l'Etat auquel elles appartiennent, il n'en demeure pas moins que ces colonies sont liées à

cet Etat justement par leur faiblesse. Il s'est produit une sorte d'assimilation, pas complète cependant, puisqu'il y a des régimes différents, renforcée par un jeu d'intérêts considérables qui créent un lien très étroit entre la métropole et elles. Mais ceci ne change en rien nos conclusions personnelles. Le Pacte est du reste en ce sens; sa construction des mandats repose sur l'idée que les territoires sous mandat, bien qu'administrés par un Etat, restent sous le contrôle de la S. D. N.

En fait, que ce soit protectorat, dominion ou colonie, les différends, pouvant éclater entre ces formations et la métropole ou à propos de l'organisation des relations entre elles, restent de la compétence exclusive de cette dernière; c'est pour elle un problème d'organisation intérieure. L'unanimité du sentiment de tous les Etats permet de considérer cette règle de politique comme une règle de Droit international, bien que l'on sacrifie le point de vue strictement juridique.

La notion d'éléments essentiels du territoire paraît encore dans la question de son appropriation par des étrangers. On reconnaît qu'un Etat a le droit de réglementer cette question en toute liberté. Et un différend s'élèverait-il entre deux Etats (en cette matière), que le Conseil pourrait décliner sa compétence sur l'invitation d'une des Parties. Ceci se comprend aisément. Il est naturel que l'Etat protège son territoire contre la manifestation la plus concrète et la plus dangereuse de l'intervention étrangère.

C. LE GOUVERNEMENT. — C'est le troisième élément constitutif de l'Etat. Les gouvernés sont libres d'adopter telle forme de gouvernement que bon leur semble. C'est une question d'ordre essentiellement interne. La forme du gouvernement est supposée être en harmonie avec les goûts et les besoins des gouvernés, il est donc juste qu'ils en soient les seuls juges. Que ce soit une dictature, une monarchie, un empire, ou une république, peu importe. Tous les régimes sont valables au point de vue international, pourvu qu'ils assurent la stabilité et qu'une forme particulière ne soit pas érigée en vue d'une action contraire au Droit international, ou ayant pour but de porter atteinte « à l'indépendance politique ou à l'intégralité territoriale des Etats » (2).

Nous avons vu que dans ce domaine des éléments constitutifs des Etats, le nombre des questions réservées est très étendu. Ceci se concilie avec cette nécessité de l'Etat. Il faut qu'il existe, il faut donc que ces éléments constitutifs, ceux sans lesquels il ne serait pas, soient sauvegardés d'une façon spéciale. Ils le sont en laissant libres ceux pour qui il existe de s'organiser et de juger ce qui est nécessaire à la conservation de cette individualité étatique. Il y a une limite, édictée par la jurisprudence de la S. D. N., que nous avons étudiée dans le chapitre précédent. Si un différend,

(2) Cf. l'Article 10 du Pacte. — Témoin l'organisation et le gouvernement de la Russie soviétique.

s'élevant à propos d'une de ces questions, fait intervenir un élément d'ordre international (on se rappelle la compréhension de cette notion), il ne rentre plus dans le domaine des affaires réservées. Il n'appartient plus à l'Etat d'en décider, mais à un organisme international.

§ II. — *Le Développement de l'Etat.*

Il n'est pas suffisant qu'un Etat existe, il faut qu'il vive, qu'il se développe, et ceci dans l'intérêt des individus, de ceux pour lesquels il est constitué. Le but de l'Etat est de permettre à l'individu d'exercer son activité sous les formes les plus multiples et de le préparer à les exercer dans un domaine sans limites, c'est-à-dire dans le monde. Pour arriver à cette fin, il faut que l'Etat soit organisé. Il ne suffit pas qu'il soit constitué, que ses éléments essentiels soient sauvegardés, il faut encore qu'il existe un ensemble d'institutions, un ensemble de règles lui permettant de répondre aux conditions de la vie et de ne pas succomber devant les obstacles qu'elle présente. L'Etat, a-t-on dit souvent, a le droit de s'organiser à l'intérieur. Cette organisation répond aux besoins des individus qui le composent, besoins souvent mal compris et qui heurtent, par suite d'un malentendu expliqué dans notre première partie, ceux de la Société universelle dont tous les hommes font partie. Nous avons

examiné dans le paragraphe précédent l'aspect statique de l'Etat; c'est maintenant l'aspect dynamique qui va retenir notre attention. Il y a un lien entre ces deux aspects, et le deuxième comporte une exclusivité moins grande des Etats.

A. Pour que les individus vivent en paix, il faut, et c'est la première mission de l'Etat, assurer l'ordre à l'intérieur et à l'extérieur.

1° *L'ordre intérieur* se réfère aux mesures de police nécessaires à la conservation de ses éléments constitutifs et au libre exercice des activités des individus qui composent l'Etat. Il est maître de prendre les décisions qu'il juge convenables et de pourvoir, sous forme de services publics, à ces exigences. Un différend portant sur cette question risque de ne pouvoir être tranché par la S. D. N., car l'Etat défendeur pourra alléguer le paragraphe 8 de l'article 15. C'est en effet un principe de droit international que l'Etat est libre en cette matière.

Cependant certaines questions soulèvent des difficultés ⁽³⁾. Il faut que ces mesures de police soient en

(3) Il est regrettable, et heureux cependant, que l'affaire du patriarche œcuménique ne soit pas venue devant la Cour par suite d'un accord des deux Parties en litige, la Grèce et la Turquie. Ce différend surgit en 1925 à propos du renvoi par le Gouvernement turc du patriarche œcuménique, contrairement aux dispositions du Traité de Lausanne. Le Gouvernement hellénique voulut soumettre le litige à la C. P. J. I. Le Gouvernement turc prétendit que la décision qu'il avait prise rentrait dans le cadre de ses affaires intérieures et que le paragraphe 8 de l'article 15 jouait à son profit.

La Cour eût très probablement donné compétence au Conseil pour

harmonie avec celles adoptées par les pays civilisés, et conformes aux principes du Droit pénal. Une infraction bénigne à une loi pénale qui serait réprimée par une peine corporelle excessive et disproportionnée pourrait amener une intervention légitime des autres Etats (*).

Il y a un autre principe indiscuté, c'est qu'un étranger est soumis aux droits de police de l'Etat sur le territoire duquel il est. Ces lois sont en effet le produit des conditions du milieu, elles sont adaptées aux circonstances, et répondent aux besoins des individus.

Si c'est un droit pour l'Etat d'assurer l'ordre à l'intérieur, c'est aussi un devoir; et ceci, dans l'intérêt des étrangers qui traversent son territoire et qui sont sous sa protection. Un différend surgissant entre deux Etats, sous le prétexte que l'un n'a pas bien rempli son devoir de police en laissant assassiner par exemple un ressortissant de l'autre d'un caractère politique, devrait faire l'objet d'une action devant la

examiner le différend dont la solution supposait l'examen préalable d'un acte international : le Traité de Lausanne; mais peut-être eût-elle ajouté quelques considérations sur cet élément constitutif de l'Etat, c'est-à-dire le gouvernement. Cf. *le Temps*, 2, 3, 6, 7, 8 février, 15 mars 1925. — Cf. aussi : K. Strupp, *Le différend gréco-turc, sur l'éloignement du patriarche de Constantinople* (*Revue de Droit international de Sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 1925, n° 1, p. 11).

(4) Ce fut souvent le prétexte des interventions coloniales. Cf. la politique américaine vis-à-vis du Mexique, celle de l'Angleterre vis-à-vis de l'Egypte et celle des puissances européennes vis-à-vis de la Chine.

S. D. N., et ne pas rentrer dans le cadre des affaires intérieures. La S. D. N. vérifierait les conditions de police et absoudrait ou condamnerait l'Etat délinquant. Tout milite en faveur de cette solution. Les éléments d'ordre international sont nombreux; un étranger qui est blessé sur le sol de cet Etat, et si l'Etat dont il est ressortissant prend fait et cause pour lui, l'action est recevable devant la S. D. N., en conformité avec les conclusions dégagées dans l'affaire Mavromatis; l'appréciation de la portée d'une règle traditionnelle, celle de la protection par les Etats des individus qui se trouvent sur leur territoire et en particulier des étrangers d'un caractère politique. La Cour n'a pas eu à se prononcer en cette matière. Mais il y a eu, au cours des siècles, des exemples nombreux de cas semblables. Une affaire eût pu amener une décision de la S. D. N. en cette matière, si le Conseil ne s'en était reconnu dessaisi au profit de la Conférence des ambassadeurs. Nous faisons allusion à l'incident de Corfou ⁽⁵⁾. Le 27 août 1923, des membres italiens de la Commission internationale, chargés par la Conférence des ambassadeurs de délimiter la frontière gréco-albanaise, furent assassinés par des inconnus. Des notes s'échangent entre Rome et Athènes. Le Gouvernement italien adresse un ultimatum au Gouvernement grec et il fait occuper Corfou. Le Gouver-

(5) *Revue générale du Droit international public*, 1924, p. 233, *L'incident de Jannina entre la Grèce et l'Italie*, par M. K. Strupp.

nement grec proteste et saisit le Conseil. Une question de compétence s'élève tout d'abord : à qui appartient le droit de connaître de l'affaire ? Sera-ce la Conférence des ambassadeurs qui est directement intéressée, puisque les victimes sont des fonctionnaires désignés par elle pour une affaire où elle avait compétence pleine et entière, ou sera-ce le Conseil, en vertu de la règle générale contenue dans l'article 12 du Pacte ? Celui-ci se réunit. M. Salandra, au nom du Gouvernement italien, contesta sa compétence, et finalement ce fut la Conférence des ambassadeurs qui retint l'affaire. Le bien-fondé de cette procédure fut reconnu par la deuxième réponse du comité des juristes que nous avons citée précédemment (1). Peu importe quel est l'organe international saisi, du moins en théorie, l'important c'est qu'il y en ait un.

La question véritablement juridique était celle de la responsabilité de l'Etat pour un crime politique commis sur la personne d'étrangers sur son territoire. M. Politis, le représentant du Gouvernement hellénique, posa un principe à propos du fardeau de la preuve. Selon lui, et avec raison, la preuve de la non-vigilance de l'Etat délinquant incombe au demandeur : « Lorsqu'un crime est commis sur le territoire d'un pays, le seul devoir de ce pays est d'appliquer loyalement ses lois pour la punition des crimes. Si un Etat allègue qu'il n'a pas fait son devoir, c'est alors une

(1) Cf. p. 183.

question de responsabilité internationale qui s'élève. Mais dans ce cas, il faut en fournir la preuve. »

Ceci a été implicitement reconnu par le Conseil qui a adopté une réponse à une question par lui posée en cette matière au comité des juristes : « La responsabilité d'un Etat pour crime politique commis sur la personne des étrangers sur son territoire ne se trouve engagée que si cet Etat a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel. Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouve sur le territoire de l'Etat, entraînent pour celui-ci un devoir de vigilance spécial à son égard. »

Un Etat a le devoir d'édicter des lois de police suffisantes, non seulement pour la protection des individus sur son territoire, mais aussi pour empêcher certains crimes ou délits de droit commun d'un caractère interne mais qui, par leur portée, sont internationaux. Le Gouvernement français a l'intention de porter devant le Conseil l'affaire des faux billets de la Banque de France confectionnés par les faussaires hongrois. Cette affaire, qui présente un caractère interne par sa répression, a cependant un caractère international quant à sa portée. La France en effet a le droit de voir si la police intérieure de la Hongrie fut bien faite ou sciemment ignorante de ce qui se

passait. Le Gouvernement français a en outre l'intention d'attaquer le Gouvernement hongrois en responsabilité, si cette dernière hypothèse est réalisée. Nous ne croyons pas que la Hongrie puisse élever l'exception d'incompétence du Conseil tirée de l'alinéa 8 de l'article 15, pas plus qu'elle n'eût pu l'élever si un différend s'était produit entre elle et le Gouvernement français quand ce dernier a envoyé une mission française dont l'objet était de faire une enquête sur place, et de rechercher les coupables.

La S. D. N. eut à s'occuper, sur leurs demandes, de rétablir l'ordre et de restaurer les finances de certains Etats. Ce fut le cas pour l'Autriche et la Hongrie. Au problème financier se joignait un problème de Droit international. Les pouvoirs de ces gouvernants étaient limités par la soumission de leur budget à un Commissaire administratif financier nommé par le Conseil de la S. D. N. Par ce moyen, les gouvernements n'étaient plus maîtres de leur action intérieure. Le Commissaire général est chargé d'assurer, en collaboration avec le Gouvernement autrichien ou hongrois, l'exécution du programme de réforme établi par la S. D. N., et de veiller à son application (*). Les gouvernements autrichien et hongrois ne peuvent plus émettre du papier-monnaie, ou contracter des

(6) *La reconstruction financière de l'Autriche*, S. D. N. (Section d'information). — Cf. aussi Rapport de M. Zimmermann, commissaire administratif de la S. D. N., pour l'Autriche,

emprunts sans son autorisation. Il est incontestable que les questions de finance intérieures sont des questions essentielles réservées à la compétence exclusive des Etats. Seule une décision volontaire de l'Etat intéressé pouvait permettre à la S. D. N. d'étendre sa compétence en cette matière. Autrement, c'eût été porter atteinte à l'indépendance politique de ces Etats, contrairement à l'article 10 du Pacte.

2° *Ordre à l'extérieur.* — Assurer l'ordre à l'intérieur n'est pas suffisant pour que l'Etat conserve son individualité. Il faut qu'il l'assure à l'extérieur ou, plus exactement, qu'il se prémunisse contre les dangers qui pourraient en provenir. Il peut pour cela organiser certains services tels que l'armée, la marine, en un mot constituer les moyens matériels qui pourraient, si besoin était, lui permettre de sauvegarder ses éléments essentiels.

Le but principal de ces armements, c'est de permettre à l'Etat attaqué de se défendre, d'user d'une façon effective de son droit de *légitime défense*. Un incident récent est venu éclairer d'une façon intéressante le rôle et la compétence de la S. D. N. en cette matière. C'est l'incident gréco-bulgare qui prit naissance par la mort d'une sentinelle grecque à la frontière des deux pays par un coup de feu tiré par un Bulgare, le 19 octobre 1925 (7). Cet incident fut suivi du franchissement

(7) Cf. le *Temps*, 20 oct. 1925, etc. — Cf. *Revue pour la S. D. N.*, *Quelques réflexions sur l'incident gréco-bulgare*, par M. Paul Man-

de la frontière bulgare par les troupes grecques. Le Conseil se réunit en hâte sur la demande de M. Briand averti par le Secrétaire général, le 26 octobre. M. Briand, président du Conseil de la S. D. N. en exercice, avait, avant sa réunion, le jour même où il était averti, envoyé un télégramme rappelant leurs engagements aux deux Gouvernements comme membres de la Société, et les exhortant à donner sans aucun délai des instructions pour arrêter les opérations, retirer leurs troupes dans leurs frontières respectives.

Il y eut lieu à un échange de déclarations des membres du Conseil. Toutes sont très importantes et leur unanimité de vues permet de les considérer comme les premières assises d'une jurisprudence en cette matière. Le Droit de légitime défense ne fut pas reconnu, et le Conseil estima que la prudence internationale ordonnait aux Etats, s'ils subissaient une atteinte quelconque, de ne pas se venger eux-mêmes; Ceci ne faisait qu'aggraver les choses en provoquant des ripostes de part et d'autre. Pour obtenir la réparation, les membres de la S. D. N. devaient la saisir. Ce droit de légitime défense est en effet souvent mal calculé, et la vengeance est toujours pire que l'offense.

Il est intéressant de citer quelques paroles prononcées au Conseil :

toux, n° 16, février 1926. — Les principes énoncés par les membres du Conseil empruntent un intérêt aux circonstances actuelles, car les accords de Locarno visent d'une façon expresse ce droit de légitime défense dans l'article 2 du Traité de garantie mutuelle.

« Des incidents tels que celui qui a nécessité notre réunion actuelle, disait M. Chamberlain ⁽⁸⁾, ont parfois eu dans le passé de très sérieuses conséquences, alors qu'il n'existait pas de mécanisme du genre de celui qu'offre la Société pour régler pacifiquement ces incidents et pour assurer la justice aux deux Parties; mais ce serait une chose intolérable — j'irai même jusqu'à dire que ce serait un affront à la civilisation, — si, alors que les intéressés ont à leur disposition tous les rouages de la Société, et peuvent utiliser immédiatement les bons offices du Conseil — ainsi que le montre la présente réunion, — ces incidents devaient, à l'heure actuelle, aboutir à des opérations militaires, au lieu d'être soumis sans délai, en vue d'un règlement pacifique et amiable, par les intéressés au Conseil qui tiendra toujours compte aussi bien de l'Honneur que de la Sûreté et de la Sécurité des nations en cause. »

M. Briand, de son côté, s'exprimait en ces termes :
« Sous prétexte de légitime défense, on peut engager des conflits qui, même limités, par les ravages qu'ils causent sont extrêmement pénibles, et qui, en outre, une fois déclarés, peuvent prendre des proportions pour le pays qui, sous l'impression d'un sentiment légitime de défense les a créés, n'est plus le même; or, la S. D. N., par son Conseil, et par tous les moyens de

(8) *L'incident gréco-bulgare, loc. cit.*, p. 296.

conciliation qui sont entre ses mains, offre aux peuples le moyen d'éviter des événements aussi douloureux. »

La question des armements apparaît comme une question essentiellement interne. Cependant aujourd'hui il y a une sorte de limitation morale de ceux-ci en attendant leur limitation effective, et une internationalisation plus complète de cette question. Nous croyons qu'une augmentation considérable, par une Puissance, de ses moyens militaires, pourrait être l'occasion d'un différend d'ordre international avec ses voisins. Ceux-ci auraient quelque raison d'y voir une menace de guerre ou d'agression susceptible, comme telle, de retenir l'attention du Conseil. Nous ne pensons pas que l'Etat en faute pourrait exciper du paragraphe 8 de l'article 15 pour ne pas soumettre cette question à la S. D. N. Il y a là un élément d'ordre international trop considérable pour qu'un différend de ce genre ne rentre pas, selon l'esprit de la Cour, dans la compétence de la S. D. N. C'est un problème bien actuel et aussi bien ancien que celui des armements. « Supprimez-les, disent l'Angleterre et son célèbre représentant à Genève, le vicomte Cecil de Cheltwood, vous enlèverez la racine des guerres actuelles. Les Etats n'ayant plus les moyens de trancher les différends par la force seront obligés de recourir à l'arbitrage. »

« Assurez la sécurité par l'arbitrage, alors nous ne craindrons pas de désarmer », disent la France et les Pays latins. C'est un problème interne, mais dont la

portée est internationale. Entré maintenant dans le champ des discussions internationales, espérons qu'il n'en sortira pas et qu'il sera résolu. Remarquons que son « internationalisation » a déjà eu des résultats pratiques. En 1919, une Convention fut signée à Saint-Germain-en-Laye sur le contrôle du commerce des armes. La Conférence de Washington, en 1920, limita les armements navals. Une nouvelle Conférence pour le contrôle de la fabrication du commerce des armes et des munitions se tint en mai 1925 à Genève, et réussit à faire adopter une Convention ^(8 bis).

Un Etat peut aussi assurer sa conservation par des alliances, augmenter ses moyens matériels ou y suppléer par des garanties morales susceptibles d'amener des garanties matérielles. « La faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la Souveraineté de l'Etat. » ⁽⁹⁾. Un différend qui surgirait entre un Etat tiers et un Etat partie à une alliance, sous le prétexte que celle-ci serait dangereuse

(8 bis) Et maintenant on prépare une conférence générale sur le désarmement. Mais toute la complexité du problème se retrouve dans les discussions préliminaires qui s'efforcent de débayer le terrain en essayant de concilier les points de vue opposés de la France, de l'Angleterre, des Etats-Unis et de l'Allemagne.

(9) *Avis consultatif* n° 10, série B des *Publications de la Cour* (21 février 1925). — Certains ont prétendu remplacer l'article 10 du Pacte, qui garantit l'intégrité territoriale et politique des Etats, par une disposition semblable à celle-ci : les alliances offensives sont interdites; mais les alliances défensives ayant pour objet de permettre à des Etats de se garantir leurs frontières et leur situation politique sont permises.

pour lui, devrait, selon nous, être examiné par le Conseil. La S. D. N. prévoit que tout traité devra être enregistré au secrétariat de la S. D. N. Vérifier si cela a été fait, et si ce traité ne présente pas un caractère agressif et n'a pas pour but d'attenter à l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat tiers, ou s'il n'est pas destiné à troubler la Paix, rentre bien dans le cadre des attributions de la S. D. N. telles que les comprend la Cour dans son Avis n° 4. Ainsi un Etat serait-il mal fondé d'invoquer l'exception de l'alinéa 8.

B. Ayant assuré l'ordre à l'intérieur comme à l'extérieur, les gouvernants ont pour mission de faciliter le développement économique des individus qu'ils régissent. Mais ici le domaine des affaires intérieures, bien qu'on prétende le contraire, est très limité, du moins si on applique les principes que nous avons dégagés de la jurisprudence internationale, combinés avec quelques observations personnelles. Dans les questions économiques en effet, la législation interne a presque toujours une portée internationale.

Un Etat est-il libre de faire des traités de commerce et de varier leurs clauses selon les pays avec lesquels il traite? Ceci est admis par le droit international sans discussion. Un Etat pourrait cependant porter un différend devant le Conseil, sans craindre de voir son action repoussée par l'exception de l'alinéa 8, s'il prétendait que, bénéficiaire par exemple de la clause de la nation la plus favorisée, il ne jouit pas des avan-

tages concédés à un autre Etat par celui qui lui a accordé cette clause. Ici intervient l'élément d'ordre international, l'interprétation du traité, qui change la nature du différend; d'interne il devient international, et rentre dans la compétence de la S. D. N.

Un Etat peut-il réglementer le commerce de ses habitants à l'entrée et à la sortie des frontières? Peut-il décréter que l'importation de certains produits sera prohibée? (10). Peut-il élever des barrières douanières et décréter telle taxe que bon lui semble? Peut-il édicter des conditions à l'accès des travailleurs étrangers sur son territoire, dans le but de ne pas concurrencer sa main-d'œuvre? Toutes ces dispositions ont pour objet de faciliter la vie internationale des habitants, et de satisfaire un ensemble d'intérêts qui ne sont pas toujours ceux de la généralité. Presque tous les Etats se reconnaissent une liberté pleine et entière pour agir ainsi, et nous pouvons dire qu'actuellement, le support de la conception individualiste des Etats se trouve dans la satisfaction de ces intérêts. Leurs titulaires voient dans l'Etat le moyen d'aplanir les difficultés que présente la vie, et de conserver, en utilisant l'Etat dans ce but, les avantages que leur donne cette situation. L'Etat, nous l'avons montré précédemment, en remplissant ce rôle est détourné de son but qui

(10) Il faut faire une distinction pour les produits prohibés. La prohibition de certains s'explique par une notion d'ordre public interne pour chaque Etat. C'est ainsi que l'interdiction d'entrée de l'opium, de la cocaïne et autres produits semblables est légitime. Peut-être pourrait-on élever un doute à propos des vins et des alcools, et encore.

est celui de faciliter le rapprochement des individus par tous les moyens intellectuels, économiques et autres. Il dresse les individus les uns contre les autres, les met en lutte contre cette loi qui manifeste ses effets journellement et dont ils sentent la force pressante et croissante : la loi d'interdépendance internationale des individus qui se manifeste au travers des Etats. Les individus sont solidaires les uns des autres, non dans le cadre étroit de l'Etat, mais dans celui de la Société universelle. Cependant, malgré cela, tous les Etats admettent que la réglementation de ces matières relève de leur compétence exclusive, et ne permettent pas de discussions quelconques sur son opportunité. Et si on se reporte aux explications que nous avons données sur l'origine de l'alinéa 8 de l'article 13, et aux listes de son contenu proposées par différents auteurs, on voit que ce sont surtout ces questions qui ont été le ferment de cette disposition : droits de douane, politique commerciale, etc..., tout ceci doit être des matières réservées. Nous mettons à part la question d'immigration qui rentre dans le cadre des affaires réservées de l'Etat, mais en tant qu'élément constitutif.

Pour notre part, nous ne partageons pas cette opinion. Si on envisage la question sous l'aspect purement juridique, on verra que ce sont des matières pour lesquelles la légitimité d'une intervention de la S. D. N. se conçoit le mieux. La réglementation de ces matières ne peut se réclamer uniquement du caractère

interne. Sans doute y participe-t-elle puisqu'elle tend à protéger des individus (les nationaux de l'Etat) contre les conditions matérielles rigoureuses pour eux si elles venaient les concurrencer. Cette réglementation ne protège pas l'existence de l'élément constitutif qu'est la population, mais l'aide à triompher de certaines difficultés matérielles auxquelles elle se serait adaptée si on n'avait pas continué à perpétuer cette situation fausse. Seulement l'Etat a toujours été détourné de son but, et son rôle n'a été que de fausser la réalité et d'essayer de construire le monde sur d'autres bases que celles pour lesquelles il est fait. Si la loi de la concurrence existe, pourquoi essayer de lutter contre elle et de l'annihiler? Elle reprendra toujours le dessus. Les décisions d'un Etat en cette matière ont une portée internationale.

Remarquons qu'elles s'appliquent non pas à ses nationaux (elles produisent leurs effets en vue des nationaux), mais bien aux étrangers et, par là même, il semble difficile, anti-juridique, d'admettre le caractère interne de cette activité de l'Etat. Nous n'hésitons pas à dire que si un différend surgissait entre deux Etats à propos de la décision de l'un d'eux en matière de barrières douanières, par exemple, il pourrait être examiné par le Conseil sans que l'exception d'incompétence de la S. D. N., qu'on ne manquerait pas de soulever, puisse jouer. Ceci est le Droit pur en conformité du reste avec la théorie de la Cour qui admet la com-

pétence de la S. D. N., dès qu'un élément d'ordre international intervient dans le différend. Ici on ne peut nier son existence. Mais le Droit, surtout le Droit international, n'est qu'un ensemble de règles admises volontairement. Aussi un différend semblable surgirait-il, que la Cour, si elle était consultée, affirmerait l'incompétence de la S. D. N., car de l'avis unanime de tous les Etats, la réglementation de ces matières rentre dans le cadre des affaires intérieures. Si on considère le Droit international en effet comme l'expression d'un accord tacite ou formel des Etats sur certaines questions, il faut reconnaître, qu'en cette matière, il est des plus nets, et qu'on devrait l'appliquer; ce serait politique et aussi juridique.

Mais si le Droit doit triompher, et ce n'est guère que par des accords internationaux ou par les décisions de la Cour qu'il peut le faire, celle-ci devrait décider dans le sens que nous avons indiqué : reconnaître la compétence du Conseil en se fondant sur les principes qu'elle a eu l'occasion de dégager dans des affaires précédentes. Son secret désir est d'élargir de plus en plus le domaine de la compétence de la S. D. N. Sa souplesse s'est montrée en attribuant un caractère essentiellement relatif à cette notion d'affaires réservées; mais cette extension ne peut être et ne doit être que prudente.

Conclusions. — Comme conclusion de ce rapide aperçu des matières réservées et non réservées, nous ferons deux observations.

1° La première est qu'il faut distinguer entre les éléments constitutifs de l'Etat d'une part, et les conditions de son développement d'autre part. Pour les affaires se référant à la première catégorie, le domaine des affaires réservées est très large, très compréhensif. Ceci est légitime, nous l'avons dit, puisqu'il faut assurer l'existence du groupe Etat et pour cela protéger les éléments qui le constituent, c'est-à-dire la population, le territoire, et le gouvernement. Ici la compétence exclusive des Etats fait loi, et celle de la S. D. N. est l'exception. Sa compétence n'existe que s'il intervient dans le différend un élément d'ordre international. C'est ce moyen qui va permettre, théoriquement du moins, à la S. D. N. d'étendre son emprise, son droit de regard sur les affaires de la deuxième catégorie, celles relatives au développement de l'Etat.

Nous trouvons ici la confirmation de ce que nous avançons en montrant l'erreur de la conception de l'individualité de l'Etat. Quand on observe cet organisme dans la vie internationale, quand on voit de quoi il se compose, on est obligé de constater qu'il ne peut vivre isolé et qu'il ne peut se considérer comme une entité dont le développement seul importe : « La réelle unité de l'allégeance est le monde » ⁽¹¹⁾.

Comment permettre alors à des individus, au moyen des Etats dont ils font partie, de régler seuls certaines questions. Laski a écrit à propos de l'Angleterre ⁽¹²⁾ et,

(11) H.-J. Laski, *Grammar of Politics*, p. 64.

(12) H.-J. Laski, *Grammar of Politics*, p. 68.

mutatis mutandis, à propos de tous les Etats : « L'Angleterre ne doit pas fixer quels sont les armements dont elle a besoin, les tarifs qu'elle édictera, les immigrants auxquels elle permettra d'entrer. Ces questions affectent la vie commune des peuples, mais elles impliquent un monde unifié, organisé pour les régler. » Vouloir faire de ces questions qui sont internationales par leurs effets des questions internes, c'est aller à l'encontre de la vie, de la logique et du Droit. Qu'à l'intérieur l'Etat s'organise comme il l'entend, ceci se comprend; mais qu'il veuille se faire une condition à part dans le domaine international, en décrétant des lois dont les effets se produisent sur ceux qui ne sont pas ses ressortissants, il y a là une chose inadmissible que cependant tous les Etats acceptent, et à laquelle ils s'accrochent désespérément ⁽¹³⁾.

2° La deuxième observation est la suivante. Ce rapide aperçu a été dressé à l'aide des principes de la Cour et il semble bien que ceux-ci permettent une extension de la compétence de la S. D. N., extension non prévue par les rédacteurs du Pacte, mais que la Cour développe prudemment, avec toute la science d'un tribunal qui cherche à profiter des moindres faits pour faire progresser le Droit avec le souci de ne jamais reculer.

(13) H.-J. Laski, *Foundation of Sovereignty*, 1922; *La Souveraineté est la source dans son sens moderne de barrières impalpables dont le penseur du moyen âge cherchait à tout prix à se débarrasser.*

Voilà où en sont actuellement les limites de la compétence de la S. D. N. Nous avons montré en quoi consistait la compétence de cet organisme international : un droit de regard très large pour examiner toutes les difficultés susceptibles de rompre l'ordre de la Paix. Ce droit de regard s'accompagne très souvent d'un droit de régler le différend sans que, cependant, il y ait des organes déterminés pour chaque catégorie de conflit à moins de clauses spéciales. Dans deux cas, ce droit de regard reste sans suite pratique; ce sont les cas prévus par les alinéas 7 et 8 de l'article 15 du Pacte. Mais nous avons vu que la pratique avait amené une extension de la compétence de la S. D. N. en un double sens, d'abord la règle de l'unanimité avait toujours joué, et la deuxième fissure avait été entourée de garanties telles par la pratique que sa portée avait été considérablement réduite. Le renvoi à des juristes pour savoir si la disposition du paragraphe 8 peut jouer dans telles hypothèses données apporte toute la sécurité possible en même temps qu'il a permis de fixer le sens et la portée de cette disposition et de créer une jurisprudence riche de conséquences pour l'avenir.

On a voulu faire mieux. Les Etats se rendant compte que le Pacte comportait des fissures, que la compétence de la S. D. N. n'était plus absolue, ont essayé de fermer celle-ci et de compléter celle-là. Un essai échoua; un autre, réduction du premier dans une certaine mesure, réussit. C'est ce que nous voudrions montrer dans la partie suivante.

TROISIÈME PARTIE

L'extension de la compétence de la S. D. N.

La fermeture des fissures du Pacte.

Le but de la S. D. N. était de réorganiser le monde sous la forme d'une Société de tous les Etats unis entre eux par un statut commun dont la principale obligation était le règlement pacifique des conflits internationaux. A cette fin, il fallait que les Etats renoncassent « à la garantie d'indépendance qu'ils trouvent dans leur propre force » (1). Mais cette garantie devait subsister tant que demeurerait encore des hypothèses où le recours à la guerre était possible. Le Pacte de la S. D. N. en prévoit deux que nous avons examinées. L'existence de ces fissures dans le « mur de protection élevé par le Pacte » laissait possible le recours à la violence pour régler les conflits qui pouvaient surgir. La sécurité des Etats n'étant même pas garantie par

(1) Politis, *Le Protocole de Genève*, extrait de la Revue : *Pour la S. D. N.*, n°s 1 et 2.

des accords ou des alliances destinés à les protéger les uns des autres, le jour où cette catastrophe surviendrait, il était logique que les Etats conservassent leurs armements, ne pouvant compter que sur leur propre force pour parer à une telle éventualité. Ce désir de réduire les armements, après avoir assuré la sécurité, se retrouve dans l'article 8 du Pacte, dans la résolution 14 du 27 septembre 1922 ⁽²⁾, et dans le projet de traité d'assistance mutuelle issu de la quatrième Assemblée.

Assurer la sécurité et on atteindra alors le degré de confiance nécessaire pour désarmer. Mais un moyen autre que les alliances et la coercition peut conduire à la sécurité et même faire découler celle-là de celui-ci : c'est l'arbitrage. De là l'idée de rendre l'arbitrage général et obligatoire. Il assurera la sécurité puisqu'elle ne pourra jamais être troublée par un règlement violent des différends et ainsi le désarmement sera permis. La formule célèbre : « arbitrage, sécurité, désarmement » à laquelle le nom du président du Conseil français d'alors, M. Herriot, est attaché et qui fut mise en exergue sur le monument construit à Genève en septembre 1924, résume ces trois points de vue.

Le Protocole de Genève, malgré l'enthousiasme qu'il suscita au sein de l'Assemblée, ne recueillit pas l'una-

(2) Lord Robert Cecil prévoyait « un accord défensif accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préalable au cas où l'une d'elles serait attaquée. »

nimité des signatures. Rentrés dans leur pays, soustraits à cette ambiance de l'Assemblée, créatrice de belles idées, promotrice de beaux élans, les gouvernants subirent les influences de ceux qui les entouraient, reprirent contact avec la réalité, et considérèrent le Protocole sous l'angle pratique des intérêts en jeu. La conclusion fut qu'il n'entra pas dans le domaine des réalisations et qu'il demeura une œuvre historique.

Nous l'examinerons cependant, mais seulement au point de vue juridique, et dans le cadre limité qui nous intéresse. Sa compétence large et universelle devait le faire considérer plus comme une fin que comme un début. Cette œuvre historique devait revivre, modifiée dans son cadre, mais non dans son principe qui est d'assurer la sécurité dans une partie plus ou moins grande du monde.

Locarno fut la première étape de cette route conduisant, par une série d'accords multiples, au Protocole de Genève, qui doit être leur synthèse et le couronnement de ce temple édifié à la Paix. Nous examinerons aussi les dispositions de ces accords, et verrons en quoi elles ont augmenté la compétence de la S. D. N.

CHAPITRE I

LE PROTOCOLE DE GENEVE

Son but principal était de compléter le Pacte, d'en fermer les fissures. Comment devait-il s'acquitter de cette tâche et, ce faisant, comment étendait-il la compétence de la S. D. N. ? Telles sont les questions auxquelles nous devons répondre.

SECTION I

La fermeture des fissures d'après le Protocole.

Le Pacte ne prévoyait pas de règlement pacifique de tous les différends. Le Protocole répondit à ces lacunes. « A la base de la nouvelle organisation se trouve l'arbitrage entendu dans le sens le plus large. Cela veut dire que tous les différends internationaux sans exceptions doivent faire l'objet d'un règlement pacifique. » ⁽¹⁾.

Essai de la Cour permanente de justice internationale.

— Il y avait déjà eu un essai dans ce sens, dont nous avons dit quelques mots, pour réaliser après le Pacte

(1) Politis, *loc. cit.*

l'arbitrage obligatoire. Cet essai eut lieu lors de la création de la Cour permanente de justice internationale. Le Comité des Dix, chargé de rédiger le statut de la Cour permanente de justice internationale, pensait qu'il était dans l'esprit du Pacte que la Cour fût compétente obligatoirement pour le règlement de toutes les questions d'un caractère juridique, celles prévues par exemple dans l'article 13 du Pacte, et qu'il ne fût pas permis de qualifier arbitrairement un litige. L'opposition des grandes Puissances, notamment de la France et de l'Angleterre, empêcha cette généreuse idée d'aboutir (2).

M. Fernandez proposa une solution transactionnelle. L'arbitrage obligatoire devant la Cour serait possible pour les Etats qui le désireraient. Ils n'avaient qu'à signer un Protocole annexé au Statut de la Cour, en vertu duquel ils acceptaient d'avance la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale, *ipso facto*, du moins entre les signataires de la clause. Cette adhésion pouvait être générale ou por-

(2) Lord Balfour rejeta la juridiction obligatoire de la Cour pour les raisons suivantes : « La première, c'est que ce projet avec toutes ses méthodes vint considérablement au delà du Pacte. La construction des articles 12, 13 et 14 du Pacte n'a jamais eu l'intention qu'une Partie puisse obliger une autre à aller devant le Tribunal, et cette omission ne peut pas avoir été une question de choix depuis plusieurs années que ce sujet de l'arbitrage obligatoire se trouve devant les autorités légales du monde entier. Plusieurs fois elle a été soulevée pour des décisions pratiques et a toujours été repoussée (Cité par P.-J. Barker, *The Obligatory Jurisdiction of the Permanent Court of International Justice*).

ter seulement sur des points énumérés par l'article 36 ⁽³⁾. Jusqu'à présent vingt-cinq Etats ont signé « la clause facultative », dont la France ⁽⁴⁾, mais lors du Protocole de Genève, le nombre était moins élevé.

(3) Art. 36 du Statut de la Cour : « La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les Parties lui soumettront ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. Les membres de la S. D. N. et les Etats mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, lors de la signature, soit lors de la ratification du Protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire de plein droit, et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité;
- b) Tout point de droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature et l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un temps déterminé. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décidera.

(4) La Grande-Bretagne n'a pas encore signé, la clause relative à la compétence obligatoire de la Cour. Il nous souvient en avoir demandé les raisons à certaines personnalités britanniques que nous avons eu l'honneur d'approcher lors d'un voyage en Angleterre. De ces conversations et de lectures assez nombreuses, il semble que l'opinion anglaise soit très en faveur de la signature de cette clause, surtout depuis que la France a elle-même signé le protocole annexé au Statut de la Cour, et qu'elle n'a pas de raison valable qui l'en empêche.

Cf. P.-J. Barker, *op. cit.*

La crainte que les différends entre les Dominions et la Grande-Bretagne soient réglés par la Cour n'existe pas. Ces différends sont, en effet, tranchés par le Private Council. — La différence des droits

1° *Fermeture de la fissure provenant de la qualification arbitraire du Différend.* — Le Protocole de Genève commença par consolider ces résultats et voulut les étendre. Son article 3 prévoit que tous les Etats ayant adhéré au Protocole devraient, dans le mois suivant, avoir signé la clause facultative et reconnaître « comme obligatoire et de plein droit et sans conventions spéciales la juridiction de la Cour permanente de justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour ». Les Etats pourraient cependant formuler certaines réserves compatibles avec ladite clause.

maritimes existant entre les pays latins et les pays anglo-saxons n'est pas non plus une raison suffisante. Aux dires d'un des représentants qualifiés de la Grande-Bretagne, il n'y a aucun obstacle : « La seule chose qui retarde la signature, c'est cette crainte invincible et traditionnelle de l'Angleterre pour les engagements internationaux à portée peu définie. »

Le 27 janvier 1926, le Sénat des Etats-Unis d'Amérique votait une résolution relative à l'adhésion éventuelle de leur pays au Protocole de signature du statut de la C. P. J. I. — Cette résolution fut transmise par le secrétaire d'Etat à la S. D. N. — Il adressait en même temps une communication aux représentants des Etats signataires de ce Protocole en vue de savoir si ces gouvernements accepteraient les conditions, réserves et stipulations que comportait la résolution du Sénat américain.

Le Conseil, dans sa session du 18 mars 1926, répondit par l'invitation à une conférence qui se tiendra en septembre prochain (Cf. *Le Temps*, 2 avril 1926). — M. Coolidge a accepté. Cf. *Le Temps*, 4 avril 1926 et 10 avril 1926 (Editorial).

« M. Kellogg, secrétaire d'Etat des affaires étrangères, a répondu au Secrétaire général de la S. D. N. qu'il ne considérerait pas la procédure indiquée par l'invitation du Conseil comme satisfaisante et qu'il préférerait traiter la question des réserves formulées, par voie de correspondance particulière entre les Etats-Unis et chacun des 48 Etats signataires. » *Le Temps*, 21 avril 1926.

Cette disposition de l'article 3 enlevait aux Etats l'échappatoire provenant de l'imprécision de la procédure que nous avons signalée être dans le Pacte. Ils ne pouvaient plus être juges de la qualification du différend; sa nature entraînait la juridiction spéciale de la Cour ou du Conseil, et si une contestation s'élevait sur ce point, la Cour avait compétence pour la trancher. Le pouvoir pour les Etats de décider arbitrairement était diminué, et la compétence de la S. D. N. se trouvait plus étendue, par cela même que ses organes étaient plus spécialisés.

2° *Fermeture de la fissure de l'alinéa 7 de l'article 15.* — La compétence de la S. D. N. allait s'étendre d'une façon encore plus large par la fermeture de cette fissure. L'article 4 du Protocole de Genève détermine la procédure compliquée qui devait enlever tout effet à cette disposition. Rappelons que l'hypothèse prévue par le paragraphe 7 vise le cas où les Parties n'ayant pu se mettre d'accord, portent leur différend devant le Conseil, et ne doivent se soumettre à la solution qu'il propose que si elle est votée à l'unanimité.

Voici la procédure de l'article 4 du Protocole. Les Parties doivent, si elles ne peuvent s'entendre, aller devant le Conseil qui s'efforcera de les concilier. S'il réussit à leur faire accepter l'arbitrage, ou que l'une le demande, il est alors obligatoire, les Parties sont invitées à nommer des arbitres, à déterminer leurs pouvoirs et à fixer la procédure à suivre. En cas de

désaccord sur un de ces points, le Conseil y supplée. Mais si l'arbitrage est refusé par les deux Parties à la fois, ceci équivaut à une remise tacite du différend dans les mains du Conseil pour qu'il règle définitivement. On reconnaît sa compétence exceptionnelle.

Cette compétence produit plein effet si sa décision est prise à l'unanimité : les Parties doivent s'y soumettre. Si le Conseil n'est pas unanime, c'est là le point intéressant, il doit soumettre le différend à l'arbitrage dont il réglera tous les détails. Une règle s'impose à lui dans cette tâche : il doit avoir égard, dans le choix des arbitres, aux garanties de compétence et d'impartialité que les arbitres doivent toujours offrir.

Dans tous les cas, on était sûr d'éviter un règlement violent. Le différend ne se trouvait jamais sans solution. Que ce soit par un arrêt de la Cour permanente de justice internationale, que ce soit par une solution arbitrale après l'accord des Parties ou la non-unanimité du Conseil, ou que ce soit par une décision unanime de ce dernier, le différend était toujours tranché.

Quatre catégories d'exception motivées par les raisons sages ou juridiques constituaient des fins de non-recevoir contre l'application de ce système ⁽⁵⁾.

1° Les différends relatifs à des questions déjà jugées, que ce soit par la Cour ou par une décision unanime du Conseil. Il importait à l'autorité de la S. D. N. de

(5) Protocole de Genève, art. 4, 4°, 6°, 7°.

lui appliquer le principe de l'autorité de la chose jugée;

2° Les différends relatifs aux mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée. Il fallait que les sanctions prévues par le Protocole contre les infractions aux règles qu'il édictait ne fussent pas discutées;

3° Les différends dont l'objet serait la revision « des traités et actes internationaux en vigueur, ou qui tendraient à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires » (6).

C'est une des exceptions que M. Philip Baker (7), dans son étude sur le Protocole de Genève cite comme une des causes qui a empêché l'acceptation du Protocole par la Grande-Bretagne. On la désigne sous le nom de clause du *statu quo*. Il semble impossible en effet à l'esprit anglo-saxon qu'on puisse envisager une situation politique sans changement. D'autres auteurs se sont élevés aussi contre cette exception, la trouvant injustifiée, et ne comprenant pas la non-recevabilité devant un organe international d'un différend relatif à cette question. Nous croyons que ces derniers font une confusion regrettable entre les matières qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage et celles qui rentrent dans le cadre des conférences internationales. Nous ne croyons pas, nous en sommes même sûrs, que

(6) Politis, *op. cit.*

(7) P.-J. Noël Baker, *The Geneva Protocol*. — Cf. surtout D.-H. Miller, *The Geneva Protocol*, 1928, p. 28.

la revision des traités qui sont des lois internationales puisse faire l'objet d'une procédure d'arbitrage. Ce serait antijuridique. Une loi, un acte juridique quelconque, dans quelque domaine que ce soit, ne peut être revisé ou amendé que par ses auteurs et non par des tiers, même si ces tiers sont des juges, et que dans la forme qui lui a donné naissance. Quelle garantie autrement pour les traités et les engagements internationaux si on pouvait user d'une procédure d'arbitrage en faisant naître l'incident (une contestation quelconque) qui permettrait d'en user pour reviser un traité, modifier certaines clauses en l'absence d'un certain nombre de Parties intéressées. Nous trouvons cette exception très légitime. Un différend peut naître à propos du traité ayant pour objet l'interprétation ou l'exécution d'une clause; mais si son objet est de remettre en question l'existence de certaines clauses en discutant leur bien-fondé, et d'aboutir à une modification desdites clauses pour l'avenir, la procédure d'arbitrage ne peut s'appliquer. Il reste la procédure de la revision entre les mêmes Etats qui ont été parties à ce traité.

4° Les différends portant sur les matières réservées par le paragraphe 8 de l'article 15. Mais ceci demande quelques explications, et le Protocole a fermé cette fissure dans un certain sens.

3° *Fermeture de la fissure de l'alinéa 8 de l'article 15.* — Cette fissure subsiste dans le Protocole, du

moins dans son principe. L'article 3 du texte dispose que l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil, et M. Politis ⁽⁸⁾, dans son rapport, explique que « le présent Protocole ne déroge en rien à la règle tutélaire des souverainetés nationales inscrites dans l'article 15, alinéa 8 du Pacte. »

Ainsi donc le Protocole n'a pas aboli cette disposition. Il a du moins essayé d'entourer son application de garanties sérieuses. Si c'est le Conseil lui-même qui est saisi de l'exception, il l'examine. Le Protocole n'a pas légalisé la procédure suivie en pratique par cet organe; le Conseil est libre de consulter la Cour, mais ceci n'est pas prévu par le Protocole. Cette procédure est obligatoire dans le cas où l'exception du paragraphe 8 est soulevée au cours d'une des procédures d'arbitrage ⁽⁹⁾ prévues par l'article 3. Les arbitres seront liés par l'avis de la Cour qui, s'il est affirmatif, sera constaté par écrit et les empêchera d'examiner l'affaire au fond.

L'exception subsistait donc; le Protocole n'apportait aucune précision quant à son contenu et quant à sa portée. « Tout ceci dépend de la façon dont le Conseil et la Cour interpréteront les principes du Droit international relatifs à la compétence exclusive d'un

(8) *Documents relatifs au Protocole de Genève*, S. D. N., C. 382, M. 199, 1924, IX, p. 13.

(9) Article 3 du Protocole.

Etat en certaines matières, et ne saurait faire l'objet d'une détermination théorique ⁽¹⁰⁾.

La subsistance de cette exception était d'autant plus grave qu'elle pouvait avoir des conséquences terribles contre l'Etat qui violerait la compétence exclusive d'un autre reconnue par une décision de la Cour. C'est le désir d'empêcher les conséquences automatiques prévues par le Protocole contre une telle violation qui amena les Japonais à déposer un amendement.

Amendements japonais. — Pour en comprendre la portée, il faut expliquer d'abord le système général du Protocole de Genève. Dans l'arbitrage obligatoire, les sanctions sont indispensables, et pour son autorité et pour la sécurité des Etats qui s'y soumettent. Le Protocole les a organisées soigneusement, et c'est au Conseil qu'il appartient d'ordonner les mesures nécessaires à leur application. Ces sanctions sont ou militaires, ou économiques, ou financières, et elles peuvent leur force dans un mouvement coercitif de tous les signataires du Protocole contre l'Etat qui aura violé une de ses dispositions ou même une disposition du Pacte. Si la violation provient de sa résistance passive, la pression des mesures édictées par le Conseil suffira, pense-t-on.

Mais si l'Etat s'insurge contre la décision, et si sa résistance se manifeste violemment par les armes à

(10) Rapport du Comité d'experts chargés par le Gouvernement suédois de l'examen du Protocole dit de Genève.

la main, il devient agresseur. L'article 10 donne une définition de l'agresseur : « Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre, en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. » L'agresseur est celui qui réunit l'hostilité effective de tous les signataires du Protocole. Cet article ne borne pas là son œuvre. Il a pensé aux difficultés qui pourraient exister pour attribuer à un Etat cette qualification, lorsque les hostilités seraient déjà engagées. Le Conseil pourrait difficilement faire une telle détermination. Aussi le Protocole s'est-il réfugié dans le système de la présomption et il l'admet dans trois séries d'hypothèse.

« Est présumé agresseur, dans le cas de conflit déjà engagé, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité » :

1° L'Etat qui aura refusé d'accepter la procédure pacifique;

2° Celui qui aura violé une des mesures préventives prescrites par le Conseil en présence d'une menace de guerre;

3° L'Etat qui aura passé outre à une décision du Conseil ou d'arbitrage reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire, et *négligé ou refusé de soumettre auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.*

C'est ce dernier membre de phrase qui adoucit la

rigueur du système de la présomption dans une hypothèse délicate. Qu'on supprime cette dernière disposition, il s'ensuit que l'Etat qui en attaque un autre, sans tenir compte du fait que la question litigieuse est une de celles que ce dernier peut régler en toute liberté, est réputé agresseur. Et automatiquement les sanctions prévues par le Protocole jouent contre lui.

Ceci mettait en jeu un grave problème qui a inspiré à une des Parties intéressées la proposition de cet amendement. Le Japon comme la Chine est un pays d'émigration. Un grand nombre de ses nationaux s'expatrient souvent sans espoir de retour, et établissent dans les pays qui les reçoivent de véritables colonies qui constituent des noyaux inassimilables. Une des contrées qui a toute leur faveur se trouve être l'Amérique et en particulier les Etats-Unis. Depuis un quart de siècle, c'est une lutte de ces derniers pour empêcher l'envahissement des éléments jaunes. En cette matière qui fut, on s'en souvient, une des principales raisons de l'insertion de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte, les Etats-Unis prétendent agir librement et édicter telles restrictions que bon leur semble, en un mot avoir un pouvoir souverain pour légiférer sur cette question qu'ils considèrent comme d'ordre exclusivement intérieur. Les Japonais ne partagent pas cette opinion; ils sont trop intéressés à la question pour admettre qu'elle puisse se régler par une décision uni-

latérale. Selon nous, cette question présente un caractère international et, comme telle, doit se régler par un accord des deux Parties.

Qu'un différend surgisse à ce propos, qu'il soit soumis au Conseil ou à un comité d'arbitres, sur la demande du Japon et en supposant les Etats-Unis membres de la S. D. N. ⁽¹¹⁾, cela ne manquerait pas de soulever la question de l'incompétence de la S. D. N. en cette matière. Et ils auraient probablement gain de cause. Si le Japon attaque les Etats-Unis, il est réputé agresseur, car il viole la décision qui reconnaît que cette affaire est de la compétence exclusive des Etats-Unis. C'est pour empêcher cette solution rigoureuse que le baron Adatci, appuyé par M. Loucheur, lutta, en septembre 1924 : « N'est-il pas en effet souverainement absurde, que sur le seul prétexte technique que le Conseil a reconnu que le différend en litige demeure dans le cadre de la compétence exclusive d'un Etat, la S. D. N. se montre absolument sourde comme un pot à tous les fracas de la guerre ou à toute plainte relative à une menace de guerre. D'où l'article 5 *in fine* : si la décision est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit

(11) La Partie intéressée pourrait être, au lieu des Etats-Unis, l'Australie, qui est membre de la S. D. N. et en lutte aussi contre l'immigration japonaise.

examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte. » ⁽¹²⁾.

Ainsi, par cet amendement, la porte reste ouverte à une suprême négociation, à un suprême arrangement. On n'admet pas qu'un Etat qui a le droit de régler seul une question puisse ne pas essayer une dernière négociation avec son adversaire plein de bonne volonté. Le but « est de donner à l'Etat évincé par la question préalable de la compétence exclusive de son adversaire une dernière chance d'arriver à un arrangement amiable, en lui montrant le chemin de suprême conciliation indiqué par l'article II du Pacte ».

Si l'Etat qui a perdu son procès n'essaie pas d'user du moyen de l'article 11, qui donne le droit au Conseil ou à l'Assemblée de faire une dernière tentative, il est réputé agresseur. De même son adversaire souffre de cette même présomption s'il s'est refusé à cette dernière tentative.

Mais si tous les deux se soumettent, sur la demande de l'un ou de l'autre, à cet ultime essai, alors la présomption ne joue plus, ni l'appareil des sanctions prévu par le Protocole. La détermination de l'agresseur, si les hostilités s'engagent, est faite par le Conseil, comme dans les cas où il n'y a pas présomption.

Dans ces cas, deux hypothèses peuvent se pré-

(12) M. Adatci, *Les amendements japonais au Protocole de Genève* (*Revue de Droit int. des Sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 1924, p. 261).

senter. Le Conseil est unanime : sa décision est souveraine, et la détermination de l'agresseur ne souffre pas de difficultés. Il n'est pas unanime : il prescrit un armistice aux belligérants, et il en fixe les conditions à une majorité des deux tiers. Celui qui viole cet armistice ou le refuse est réputé agresseur, et, contre lui, jouent toutes les sanctions prévues au Protocole.

Cette deuxième fissure était donc bien fermée, mais fermée dans le sens d'une garantie très forte du droit pour les Etats de décider en maîtres de leurs affaires réservées, et non par une extension de la compétence de la S. D. N. en ces matières. Cependant sa compétence était étendue en ce sens que son droit de regard était prolongé, et son dessaisissement retardé. En tout cas, une chose importante était réalisée, objet même de la S. D. N., la suppression du règlement violent des conflits.

« Le Protocole n'était pas une modification, mais un développement, le commentaire vivant du Pacte : il est, disait M. Paul Boncour, au grand Pacte international, ce qu'un règlement d'administration publique est à une loi. » Ainsi donc les trois fissures étaient fermées; l'une par un mécanisme procédural compliqué, mais dont la longueur était déjà un remède pacifique; l'autre par un ensemble de garanties entourant le droit d'un Etat de réglementer seul les affaires réservées à sa compétence, car elles touchent à ses éléments essentiels, et par le moyen suprême obliga-

toire prévu par l'article II du Pacte, dont l'omission ou le refus faisait qualifier l'Etat d'agresseur; la troisième fissure, celle de l'arbitraire des Etats dans la qualification des différends, était palliée par la compétence de la Cour en cette matière.

La guerre n'était pas supprimée, mais elle devait devenir plus rare ou plus rapide, par suite des sanctions qui existaient et pouvaient se déclencher sur la décision du Conseil, et par suite du désarmement qui devait suivre l'adhésion au Protocole et conditionner sa mise en vigueur. C'était une belle œuvre. Trop belle, car elle procédait surtout des sentiments généreux des hommes, sans tenir un compte exact des réalités. Cette extension de la compétence de la S. D. N. ne pouvait se réaliser aussi rapidement par des textes; il fallait laisser au temps le moyen de l'imposer par une pratique que la Cour avait si bien inaugurée.

SECTION II

Le rejet du Protocole.

Nous voudrions, bien que ceci ne rentre pas complètement dans le cadre de cette étude, exposer les quelques causes de son rejet. Ceci sera un exemple des deux esprits différents qui s'affrontent dans la Société des nations.

Ce Protocole fut adopté à l'unanimité à la fin de septembre 1924, par une Assemblée enflammée. Cet enthousiasme ne dura pas longtemps. Il diminua lors

de la signature, il disparut lors de la ratification. Certes, il faut dire que cette absence de réalisation pratique provint de la carence de la signature d'un pays dont le représentant avait été cependant un des promoteurs du Protocole. L'Angleterre ne voulut pas du Protocole : « Une œuvre aussi audacieuse, aussi neuve, aussi grandiose que celle qui est proposée à vos Conseils et à vos Assemblées, une œuvre qui est destinée à transformer de fond en comble les relations entre les peuples, ne peut être intégralement accomplie qu'avec un certain concours du temps, et par un effort patient et continu. Son histoire est nécessairement faite d'heures d'enthousiasmes et d'heures créatrices, sans lesquelles il n'y aurait que stagnation et immobilité, suivies de périodes moins brillantes, mais aussi utiles d'adaptation et d'ajustement aux réalités. » ⁽¹³⁾. On n'avait pas compté avec la réalité anglaise, avec le peuple anglais. Si des idées semblables, larges, compréhensives, synthétiques reçoivent presque toujours un accueil favorable dans les pays latins et continentaux, il n'en est pas de même dans les pays anglo-saxons. Ces derniers ne sont pas séduits par ces grands principes aux conséquences multiples, souvent imprévisibles. Pas d'« entangling alliances ». Ils veulent réserver leur liberté. Le peuple anglais aime savoir où il va, à quoi il s'engage. Il ne veut pas être surpris par une conséquence qui,

(13) Discours de M. Painlevé à l'ouverture de la 6^e Assemblée de la S. D. N., le 7 septembre 1925 (Cf. le *Temps*, 8 sept. 1925).

bien que déduite logiquement du principe admis, n'en dépasse pas moins le cadre de ses prévisions. Il y a là le reflet de sa conception juridique. Le Droit anglais ne procède pas de textes écrits comme dans les pays latins, le précédent crée un autre précédent; d'un ensemble de précédents se dégage une règle. En France, au contraire, des relations de causes à effets sortent des règles et des principes. De ces abstractions, on déduit des conséquences qui deviennent des règles à leur tour.

L'Anglais veut être libre d'agir comme il veut, et quand il veut. Il ne s'imposera aucune contrainte dont il ne sent pas la nécessité immédiate : « Ce qui est certain, c'est que le peuple britannique n'acceptera pas le Protocole ou quelque autre engagement international, à moins qu'il ne croie qu'il ait raison, du point de vue strictement britannique, d'agir ainsi. Il n'a jamais esquivé ni ergoté sur son devoir international, mais il a considéré et il considère aujourd'hui que son premier devoir est envers lui-même et envers l'Empire vaste, mais dispersé qu'il gouverne et dirige. » (14). Il y avait donc à changer d'abord les mentalités des peuples et celle du peuple anglais en particulier. Lorsque M. Ramsay Macdonald parla à Genève, il ne parla pas au nom du peuple anglais. Parlait-il au nom de son parti ? Peut-être. Mais celui-

(14) Professor P.-J. Noël Baker, *The Geneva Protocol*, 1925, p. 2. Cf. Déclaration du vicomte Cecil à propos de l'attitude anglaise et du problème du Protocole (*Le Temps*, 26 sept. 1925).

ci est en Angleterre une minorité. Le Labour succomba au changement de gouvernement qui amena M. Baldwin et avec lui la tradition conservatrice britannique.

Si nous essayons de ramasser quelques-unes des objections faites par ce terrible adversaire au Protocole de Genève, prises parmi les lectures faites et cueillies au cours de conversations, nous pourrions en dresser une liste.

Outre les considérations générales sur la différence d'esprit ⁽¹⁵⁾ et la non-préparation du peuple anglais à ce changement complet d'attitude par rapport à celle qu'il avait toujours eue dans les affaires internationales, il y a une considération de politique intérieure.

Le Protocole fut l'œuvre du Labour Party. Cette inspiration devait paraître suspecte au ministère conservateur. Dès son arrivée au pouvoir, il procéda à une étude assez longue qui retarda son rejet de trois mois.

(15) Citons un passage très clair du discours que M. Austen Chamberlain prononça le 11 septembre 1923 à Genève sur la sécurité : « Il se peut que notre attitude soit la conséquence de l'esprit anglo-saxon. Notre histoire a imprimé sa marque indélébile sur la manière de voir de notre nation au point de vue des affaires publiques. Nous hésitons, en général, et nous craignons de pousser les conclusions logiques à l'extrême, et cela parce que la logique joue un bien petit rôle dans la vie journalière de l'humanité. Nous sommes toujours guidés par nos traditions, nos affections, nos préjugés, nos émotions; mais rarement, lorsque nous nous sommes trouvés en présence d'un grand problème à résoudre, nous nous sommes guidés sur la logique impitoyable de l'historien, du logicien, qui reste loin de la vie immédiate, dans le calme de son cabinet. »

La condamnation de l'Angleterre, au lieu d'intervenir à la session du Conseil de décembre 1924, eut lieu à celle de mars 1925.

M. Chamberlain fut l'ordonnateur de cette cérémonie. Son argumentation peut se résumer à ceci ⁽¹⁶⁾ :

1° La fermeture des fissures par le Protocole est plus formelle que substantielle; elle vise plus à un complément théorique qu'à un effet pratique.

2° Il est difficile d'envisager la réalisation du Protocole tant que la S. D. N. ne sera pas universelle. Il manque la Russie et surtout les Etats-Unis. Le marquis de Curzon disait à la Chambre des Lords ⁽¹⁷⁾ : « Il est tout à fait clair que par-dessus tout, nous devons nous rappeler l'opinion américaine et son attitude dans cette affaire, et nous efforcer, dans tout ce que nous faisons, de nous assurer leur sympathie dans n'importe quel projet ayant pour objet de rendre la Société plus effective, et le Pacte lui-même plus utile. »

3° A cette considération se relie une autre du même genre : celle des dominions. « Nous connaissons, ajoutait le marquis de Curzon, le sentiment croissant de *self sufficiency*, qui est manifeste dans toutes les actions de nos Dominions, et combien ils ressentent l'intervention du Gouvernement anglais dans des questions ayant trait aux affaires étrangères et pour

(16) Cf. le *Temps*, 13 mars 1925.

(17) *Parliamentary Debates, House of Lords*, 10 décembre 1924.

lesquelles ils ne sont pas consultés à l'avance d'une manière précise. »

4° Il y avait aussi la question de la flotte anglaise qui devait être mise à rude contribution. Et tout le monde sait que la flotte anglaise est une de ces questions dont les Anglais sont jaloux ⁽¹⁸⁾.

5° La question du *statu quo* que le Protocole fixait soulevait aussi des objections ⁽¹⁹⁾.

Trop nouveau, pas assez précis, trop large, trop compréhensif, tout ceci arrêta l'élan final du Gouvernement britannique. Le Protocole tomba, mais au moins les dernières paroles de Sir Austen Chamberlain ne furent pas des paroles d'adieu définitif. Il dit qu'il espérait voir revivre le Protocole dans un cadre plus limité, dans lequel la Grande-Bretagne comprendrait mieux son intérêt, verrait mieux à quoi elle s'engageait : « Le Gouvernement de Sa Majesté en conclut que la meilleure solution serait de compléter le Pacte en coopération avec la Société par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales... Le Gouvernement de Sa Majesté est d'avis qu'on ne saurait mieux atteindre ce but qu'en liant entre elles les nations les plus directement intéressées et dont les différends pourraient faire naître des conflits, par des traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces nations une paix durable.

(18) Cf. Noël Baker, *The Geneva Protocol*, p. 69.

(19) D.-H. Miller, *Geneva Protocol*, p. 28.

En restant dans ces limites du Pacte, il sera moins difficile de trouver un remède plus prompt à nos maux actuels, et une garantie plus sûre contre de futures calamités. »

En somme, ce qu'on ne sentait pas, c'était l'interdépendance complète de tous les Etats et de tous les individus dans le cadre du Protocole. On la concevait dans un cadre plus restreint, dans le cadre d'ententes régionales ⁽²⁰⁾ entre Etats directement et toujours intéressés à certains conflits qui pourraient s'élever parmi eux. Ce qu'on avait essayé de construire à Genève pour le monde entier, pourquoi ne pas l'essayer dans ce cadre plus précis, plus net, où les Etats se sentent plus solidaires les uns des autres ? Au lieu de résoudre le problème de la sécurité par la méthode synthétique « la plus séduisante, la plus logique, la plus directe », on peut suivre la méthode analytique » plus lente, plus terre à terre, mais peut-être mieux adaptée actuellement aux réalités, c'est-à-dire, envisager l'application des principes qui ont inspiré le Protocole à des accords particuliers » ⁽²¹⁾.

C'est le premier de ces accords qui naquit à Genève à cette époque que nous voudrions considérer.

(20) Georges Scelle, *Les Ententes régionales*, Revue Pour la S. D. N., 1925.

(21) Discours de M. Painlevé à l'ouverture de la 6^e Assemblée de la S. D. N., le *Temps*, 8 sept. 1925.

CHAPITRE II

LES ACCORDS DE LOCARNO ⁽¹⁾

Le rejet du Protocole par l'Angleterre troubla profondément l'Assemblée de Genève. On se vit revenir de nouveau à la période d'avant-guerre où des essais avaient été faits sans résultat pratique. Il fallait rendre à l'Assemblée cette confiance en elle-même que l'échec du Protocole pouvait avoir si gravement ébranlée; « il

(1) Le point de départ de ces Accords se trouve dans une note allemande adressée le 9 février 1923, sur l'instigation, paraît-il, de Lord d'Abernon, représentant de la Grande-Bretagne à Berlin, par le Dr. Stresseman aux différentes Puissances alliées. Le but était une invitation à constituer un pacte à cinq sur le pied d'égalité entre l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Angleterre et l'Italie pour la garantie de la frontière rhénane et pour ramener la confiance dans cette partie de l'Europe, nœud gordien du problème de la sécurité. Ceci éveilla des méfiances et aurait pu créer des divisions entre les Alliés s'il n'y avait pas eu à la tête des Affaires étrangères de la France et de l'Angleterre des hommes loyaux et sincères. L'Angleterre trouva dans cette proposition la compensation offerte au rejet du Protocole. C'était un moyen de garantir la Paix, et dans des conditions excellentes, puisqu'il réunissait les ennemis d'hier. Un échange de notes, de vues diplomatiques, contenant les principes de la discussion future et des garanties contre les attaques insidieuses qui pourraient survenir au cours des négociations, amena les délégués des cinq pays intéressés, auxquels se joignirent ceux de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, après une réunion de tous les juristes à Londres, au bord du lac Majeur, dans cette cité pittoresque de Locarno où l'on

fallait la convaincre que si le Protocole n'était pas ratifié, s'il ne pouvait être mis en vigueur, l'esprit qui présida à son élaboration n'en subsisterait pas moins dans toute sa force, puisque les mêmes principes sur lesquels il fut établi devaient se retrouver dans les Pactes régionaux.

Il fallait, d'autre part, que la S. D. N. ne fût pas affectée par cet échec en voyant une construction parallèle au Protocole se poursuivre en dehors d'elle. Elle devait être associée à ses efforts, elle devait présider à leurs réalisations et gouverner leur esprit. Ce désir trouve son expression dans la résolution proposée par M. Quinones de Leon, ambassadeur d'Espagne à Paris et membre du Conseil, comme conclusion au débat sur la sécurité à la sixième Assemblée ⁽²⁾. « L'Assemblée voit avec faveur l'effort fait par certaines nations pour faire progresser ces questions par la conclusion de traités de sécurité mutuels conçus dans l'esprit du Pacte de la S. D. N., et qui sont en harmonie avec les principes du Protocole (arbitrage, sécurité, désarme-

ressent la douceur de vivre. Les textes furent définitivement établis et signés le 16 octobre 1925; et ils porteront dans l'avenir la date de ce jour. Le 1^{er} décembre eut lieu, à Londres, la signature solennelle de ces actes de Locarno par les différents représentants des pays intéressés. Malheureusement, l'éclat de cette cérémonie fut un peu obscurci et attristé par la mort récente de la reine Alexandra. On trouvera rapportés les discours qui furent prononcés à cette occasion dans le *Temps* du 3 décembre 1925.

Fauchille, *Droit international public*, t. I, *Paix*, 3^e partie, n° 893.

(2) *Le Temps*, 14 sept. 1925.

ment), constate que de tels accords ne doivent pas nécessairement être limités à une région restreinte mais peuvent s'appliquer au monde entier. »

Les Accords de Locarno répondent par leur but, leurs principes et leur contenu à ces conditions. Ils sont conformes au Pacte et en harmonie avec les principes du Protocole ⁽³⁾.

Il rentre dans le cadre de la S. D. N. Deux preuves viennent à l'appui de cette assertion : le Traité de mutuelle garantie ⁽⁴⁾ contient un paragraphe qui pose

(3) René Cassin, *Les Accords de Locarno et la S. D. N.* (Revue Pour la S. D. N., 1926, nos 14 et 15.

On trouve aussi un exposé de ces idées dans le discours de M. de Jouvenel à la 6^e Assemblée (Le Temps, 26 sept. 1925), d'où nous extrayons ce passage : « Qu'on vienne après cela nous chanter la mort du Protocole. Nous répondrons : « Il est tellement vivant que » c'est lui qui a conféré la vie aux Traités particuliers, qui, lentement » ou vite, qu'ils réussissent ou qu'ils échouent, reviendront à lui. » Il est tellement vivant qu'il est désormais impossible d'en dissocier les trois termes dont aussi bien M. Chamberlain que M. Painlevé, Sir George Graham que M. Paul-Boncour ont marqué l'inévitable enchaînement. Il est tellement vivant que vous en commencez » l'application à une partie de l'Europe. Ne nous y trompons pas. » En effet, ce n'est pas une partie du Protocole qui est détachée arbitrairement des autres. C'est l'esprit tout entier du Protocole qui est » appliqué à la partie la plus menacée du Continent européen. J'apartiens pour ma part à une génération française qui veut espérer, mais qui ne veut pas rêver : elle a trop de souvenirs ! Elle » est convaincue, et vous ne pouvez pas l'être vous-mêmes, qu'établir l'arbitrage sans sanctions, ce ne serait rien améliorer et ce » serait, au contraire, ajouter à la tristesse de la terre, parce qu'il » y a quelque chose de pire que de ne pas désigner le Juste, de dire » aux hommes « de voilà » et de le laisser seul au Calvaire. »

(4) Les Accords de Locarno comprennent neuf conventions réparties de la façon suivante :

1^o Acte final de la Conférence de Locarno qui comprend une introduction et six annexes;

ceci en principe « Et également animés (les gouvernements des différents pays) du sincère désir de donner à toutes les Puissances signataires intéressées des garanties complémentaires dans le cadre du Pacte de la S. D. N. et des Traités en vigueur entre elles. »

Ensuite l'entrée en vigueur de ce Traité est subordonnée à l'entrée de l'Allemagne dans la S. D. N. Il n'accomplira donc ses effets qu'entre des membres de la S. D. N. (5).

Annexe A. — Traité de mutuelle garantie entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Annexe B. — Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique.

Annexe C. — Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la France.

Annexe D. — Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne.

Annexe E. — Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Annexe F. — Lettre à la délégation allemande sur l'interprétation de l'article 16 du Pacte.

2^e Accord entre la France et la Pologne.

3^e Accord entre la France et la Tchécoslovaquie.

Cf. le *Temps*, 24 oct. 1925. — Les quatre conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et chacun de ses voisins sont semblables. Seul diffère le nom des puissances.

(5) Traité de mutuelle garantie, art. 40 : « Le présent traité sera ratifié..., il entrera en vigueur dès que toutes les ratifications auront été déposées et que l'Allemagne sera devenue membre de la S. D. N.. » Le but de ce traité est d'apporter la garantie anglaise et italienne dans l'accomplissement des prescriptions qu'il prévoit et dans celles prévues par les conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la France d'une part, l'Allemagne et la Belgique d'autre part. Une des prescriptions importantes de ce traité est contenue dans l'article 1^{er} qui affirme le maintien et la reconnaissance du *statu quo* territorial « des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité desdites frontières telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de paix signé à Versailles le

Un autre ordre de faits plus probant encore vient montrer que la compétence de la S. D. N. s'étend à ses conventions. Ses organes de conciliation, la Cour permanente de justice internationale, le Conseil sont mis à contribution pour le règlement des différends qui pourraient s'élever entre les Parties et pour le contrôle des engagements à observer.

Nous devons voir maintenant leur influence sur les limites de la compétence de la S. D. N., voir si ces accords constituent une fermeture des fissures du Pacte, et par suite une extension des limites, s'ils renforcent l'autorité de l'organisme de Genève en augmentant ses attributions.

§ I. — *Interdiction du recours à la guerre.*

Le principe générateur et le but de ces Accords sont d'empêcher le recours à la guerre. On le légitime dans certains cas déterminés; on l'évite par ailleurs au moyen de l'arbitrage obligatoire au sens large du mot. Tout d'abord le recours à la guerre est interdit de part et d'autre entre l'Allemagne et la Belgique, et l'Alle-

28 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 dudit Traité concernant la zone démilitarisée ».

L'Allemagne n'est pas devenue membre de la S. D. N. au mois de mars 1926, comme on l'espérait. Des événements regrettables dont la politique ne fut pas absente, et une politique digne d'avant 1914, empêchèrent son entrée. Ceci n'a pas compromis le Traité de Locarno. Tous les signataires des accords ont publié à la fin de cette réunion une note explicative de leur conduite et confirmative de l'œuvre accomplie. (*Le Temps*, 18 mars 1926). L'entrée de l'Allemagne est remise à la session de l'Assemblée de septembre 1926.

magne et la France. L'article 2 du Traité de mutuelle garantie le dit expressément : « L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion, et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre. » (6). Cependant il y a trois cas où cette stipulation ne s'appliquera pas, trois cas où le recours à la guerre de la part de l'une de ces Puissances contre l'autre ne sera pas considéré comme la violation de cet engagement.

1° En cas de légitime défense. L'Etat lésé peut s'opposer immédiatement aux mesures qui le lèsent ou le mettent en péril. Les rédacteurs prévoient les cas où cette hypothèse pourra se réaliser.

a) L'Allemagne ou la France ou la Belgique violent l'engagement qu'elles ont pris de ne jamais recourir à la guerre;

b) Un de ces Etats contrevient d'une façon flagrante aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles (7). Cette contravention doit présenter deux caractères d'où ressort sa netteté : 1° Elle doit constituer un acte d'agression, et, pour cela, elle ne doit pas avoir été provoquée par un acte de l'Etat qui se prétend lésé; 2° Cette con-

(6) Notez la réciprocité des engagements, qui est une des caractéristiques de ces accords. Désormais, l'Allemagne n'est pas le pays vaincu; elle est traitée et elle traite sur le pied d'égalité avec les autres Etats. C'est le point de départ de cet esprit nouveau qui ne comprend ni vainqueurs ni vaincus : l'esprit de Locarno.

(7) Il vise la démilitarisation de la zone du Rhin.

travention doit être de quelque importance : il faut qu'elle provienne d'un rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée ⁽⁸⁾.

Que penser de ce droit de légitime défense? Il offre à l'Etat lésé une garantie immédiate et personnelle contre la mauvaise foi prouvée par la violation sans raison des engagements contenus dans le Traité. Nous avons vu que son exercice est entouré de conditions et que l'arbitraire en est diminué dans une certaine mesure. L'incident récent du conflit gréco-bulgare, que nous avons étudié précédemment, nous autorise à croire, à espérer, qu'il pourra l'être davantage encore par une procédure semblable à celle qui s'est déroulée au cours de cet incident, c'est-à-dire la réunion du

(8) Art. 2 du Traité de mutuelle garantie : « Toutefois, cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

» 1^o De l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 ou 43 dudit Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire;

» 2^o D'une action en application de l'article 16 du Pacte de la S. D. N.;

3^o D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil de la S. D. N., ou en application de l'article 15, paragraphe 7, du Pacte de la S. D. N., pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque. »

Il serait intéressant d'approfondir un peu plus ces réserves et d'en peser tous les termes quand on pense à la discussion à laquelle ils ont dû donner lieu. Mais ces indications, que nous fournissons pour comprendre la suite de notre exposé, n'ont qu'un lien indirect avec cette étude.

Conseil immédiate au cas où un Etat entrerait en guerre en vertu de ce droit de légitime défense, et la décision du Conseil arrêtant les hostilités à seule fin d'enquête et de constatation sur le caractère de la violation. Etait-elle flagrante? Y a-t-il eu véritablement contravention au sens de l'article 2? Telles sont les questions qui se poseront. Nous savons ce que cela représente d'accroissement d'autorité pour le Conseil, pour qu'il puisse décider fermement et qu'il soit écouté par deux grandes Puissances. Mais si on ne peut avoir de certitude bien déterminée, rien, cependant, après ce que nous avons constaté, ne nous permet de désespérer.

2° L'Allemagne d'une part, la Belgique ou la France d'autre part, peuvent recourir à la guerre l'une contre l'autre, « en application de l'article 16 du Pacte de la S. D. N. » Cet article prévoit un ensemble de sanctions que les membres de la Société s'engagent à prendre contre l'un d'eux qui recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15 du Pacte, soit spontanément, soit sur la recommandation du Conseil. Il ne faut pas que les Accords de Locarno puissent diminuer la portée du Pacte de la S. D. N. C'est là une preuve de l'esprit dans lequel ils ont été conçus.

3° L'engagement de ne pas recourir à la guerre prévu par l'article 2 défaille quand une décision du Conseil ou de l'Assemblée en décide autrement, ou quand cette

action résulte de l'article 15, alinéa 7 du Pacte de la S. D. N.

Mais ceci nous amène à étudier le deuxième aspect des accords de Locarno.

§ II. — *L'arbitrage obligatoire.*

L'interdiction de recourir à la guerre est une chose parfaite. Mais puisqu'on supprime ce moyen de régler les différends (car le recours à la violence dans les quelques cas où il est autorisé apparaît, non comme un moyen de règlement des conflits, mais comme une mesure de sécurité personnelle légitimée par une violation telle des engagements qu'elle comporte des dangers immédiats auxquels il importe de remédier aussitôt en ripostant du tac au tac), il faut, alors, un autre moyen de règlement. C'est l'arbitrage au sens large du mot, c'est le règlement par voie pacifique. L'article 3 du Traité de garantie mutuelle est formel en énonçant ce principe général : « Prenant en considération les engagements respectivement pris par elles dans l'article 2 du présent Traité, l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France s'engagent à régler par voie pacifique et de la manière suivante toutes questions, de quelque nature qu'elles soient, qui viendraient à les diviser, et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires. »

Ce qui est édicté, ce n'est pas le recours à l'arbitrage obligatoire; ce à quoi les signataires ont voulu s'engager, c'est à soumettre, peu importe à quel organisme,

toutes les questions qui les divisent à un règlement pacifique. Le membre de phrase intéressant est celui-ci : « Toutes les questions, de quelque nature qu'elles soient ». Ainsi il apparaît qu'on ne tient pas compte de la distinction entre les différends politiques et juridiques, et que les premiers ne doivent pas exciper de leur caractère pour échapper à un règlement pacifique.

La suite de l'article montre que la distinction a été cependant maintenue. Les rédacteurs ont distingué deux sortes de questions, dans le Traité de garantie mutuelle et dans les Conventions d'arbitrage ⁽⁹⁾.

A. Les questions relatives à la contestation d'un droit ⁽¹⁰⁾. — Celles-ci seront soumises à des juges, et les Parties s'engagent à se conformer à leurs décisions. Deux réserves sont édictées. Ne sont pas soumises à ces dispositions et à la procédure appliquée à ces questions :

a) Les contestations nées de faits qui sont antérieurs

(9) Les conventions d'arbitrage sont divisées en deux parties : la première, de l'article 1 à 16, s'occupe des questions relatives à la contestation d'un droit. La deuxième, qui comprend les articles 17 à 18, s'occupe de toutes les autres questions.

(10) Art. 3, §§ 2, 3, 4, Traité de garantie mutuelle : « Toutes questions au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises à des juges, à la décision desquels les Parties s'engagent à se conformer.

» Toute autre question sera soumise à une Commission de conciliation et, si l'arrangement proposé par cette Commission n'est pas agréé par les deux Parties, la question sera portée devant le Conseil de la S. D. N. statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. »

à la présente convention et qui appartiennent au passé. Nous trouvons cette formule un peu sibylline; faut-il comprendre sous cette disposition les contestations qui, bien que nées de faits antérieurs au passé, ne sont pas encore tranchées? Oui, sans doute;

b) Les contestations qui doivent être tranchées selon une procédure spéciale prévue par des conventions antérieures entre l'Allemagne et chacun des Etats parties aux différents traités d'arbitrage. En dehors de ces deux cas, les contestations relatives à un droit, de quelque nature qu'elles soient, doivent être soumises à la procédure prévue par les articles 2 à 16 des conventions d'arbitrage.

Observations. — Mais d'abord deux observations préliminaires s'imposent :

1° Il faut remarquer la généralité de la disposition. Peu importe la nature de la contestation, elle peut porter sur des matières essentielles, vitales, elle sera soumise cependant à un jugement d'un organe international quelconque. Il semble donc que la fissure de l'article 8 soit couverte par cette disposition, et que l'exception d'incompétence du Conseil ne puisse jouer sous le prétexte que le différend porte sur une matière essentielle.

2° Mais une condition vient restreindre la portée pratique de cette règle générale. Il faut que la contestation des Parties porte sur un droit, et que cette contestation soit *réci-proque* quant à sa nature. C'est là un

des points faibles des Accords de Locarno, car si une Partie prétend que cette contestation ne porte pas sur un droit, la procédure des conflits juridiques ne peut être appliquée ⁽¹¹⁾.

Procédure. — En supposant que les deux Parties soient d'accord et reconnaissent que leur contestation porte bien sur un droit, voici la procédure qui leur est appliquée :

a) *Préliminaire de conciliation* ⁽¹²⁾. — Avant toute procédure devant la Cour permanente de justice internationale ou toute procédure devant arbitre, les Parties pourront, d'un commun accord, porter leur différend de caractère juridique devant une commission internationale dite « Commission permanente de conciliation » ⁽¹³⁾. Cette Commission aura pour mission ⁽¹⁴⁾ d'élucider les questions en litige, de recueillir les informations d'enquête et de s'efforcer de concilier les Parties. Pour cela elle proposera un arrangement à la

(11) Cf. Fauchille, *Droit international public*, t. I (*Paix*), 3^e partie, n° 970⁶³.

(12) Art. 2. des Conventions d'arbitrage : « Avant toute procédure arbitrale, ou avant toute procédure devant la Cour permanente de justice internationale, la contestation pourra être, d'un commun accord entre les Parties, soumise, à fins de conciliation, à une Commission internationale permanente, dite Commission permanente de conciliation, constituée conformément à la présente Convention. »

(13) La composition de cette Commission est prévue par l'article 4. Elle comprendra cinq membres, un nommé par chacun des gouvernements en litige et les trois autres désignés d'un commun accord parmi les ressortissants de tierces puissances. Parmi eux, le Président sera choisi (Art. 4 des Conventions d'arbitrage).

(14) Art. 8 des Conventions d'arbitrage.

majorité des voix ⁽¹⁵⁾, et fixera aux Parties un délai pour qu'elles se prononcent sur leur acceptation. Ce délai épuisé, la Commission dressera un procès-verbal constatant soit l'accord des Parties, soit au contraire l'absence de conciliation. Notons enfin que la procédure devant la Commission permanente ne doit pas excéder six mois (Art. 8 des Conventions d'arbitrage.)

b) Si l'accord n'a pu se faire ⁽¹⁶⁾ devant cette juridiction, les Parties rédigent alors un compromis ayant pour but de soumettre le différend à la Cour permanente de justice internationale ou à un Tribunal arbitral auquel s'appliqueront les conditions et la procédure prévues par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907. Si les Parties ne se mettent pas d'accord sur le compromis à établir, le droit de citation directe est reconnu au profit de l'une d'elles qui peut porter directement la requête devant la Cour permanente de justice internationale. La procédure est donc bien enchaînée et complète pour les conflits d'ordre juridique; mais elle ne peut s'appliquer que si ce caractère est reconnu par les deux Parties. On maintient donc la division des conflits juridiques et politiques. Si ce caractère n'est pas reconnu, c'est l'autre procédure qui s'ouvre.

(15) Art. 13 des Conventions d'arbitrage.

(16) Art. 16 des Conventions d'arbitrage.

B. Contestations dont le caractère est discuté. —

Cette autre procédure est appliquée à deux catégories de questions :

a) A celles qui ne sont juridiques que de l'avis d'une Partie, l'autre n'étant pas d'accord avec elle pour reconnaître que la contestation est relative à un droit.

b) A celles qui, de l'avis des deux Parties, n'offrent aucun caractère juridique, et qui rentrent, peut-être, pas au point de vue matériel, mais du moins au point de vue formel, dans le cadre des différends politiques (17).

Procédure. — Pour ces questions deux stades sont prévus :

a) D'abord les soumettre à la Commission permanente de conciliation. Devant cet organe, la procédure se déroule de la même façon que s'il s'agit d'une question juridique.

b) La Commission ne réussit-elle pas à concilier les Parties, l'une d'elles peut alors porter l'affaire, dans

(17) Art. 3, § 3, du Traité de mutuelle garantie, et art. 17 des Conventions d'arbitrage : « Toutes questions sur lesquelles le Gouvernement allemand et le Gouvernement belge (ou autres pays voisins de l'Allemagne) seraient divisés, sans pouvoir les résoudre à l'amiable, par les procédés diplomatiques ordinaires, dont la solution ne pourrait être recherchée par un jugement ainsi qu'il est prévu par l'article 1^{er} de la présente Convention et pour lesquelles une procédure de règlement ne serait pas déjà prévue par d'autres conventions en vigueur entre les Parties, seront soumises à la Commission permanente de conciliation, qui sera chargée de présenter aux Parties une solution acceptable, et, dans tous les cas, de présenter un rapport. La procédure prévue par les articles 6 à 15 de la présente Convention sera appliquée. »

le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission, devant le Conseil de la S. D. N. ⁽¹⁸⁾. Celui-ci statue alors en conformité avec l'article 13 du Pacte de la S. D. N.

C. Les deux fissures du Pacte devant les Accords de Locarno. — On peut alors se demander s'il y a véritablement une fermeture des fissures du Pacte, puisqu'il suffit qu'un Etat n'admette pas que le conflit soit juridique pour que le différend auquel il est partie relève de la deuxième procédure qui amène le litige à être tranché selon celle de l'article 13 ⁽¹⁹⁾.

Le différend peut alors, semble-t-il, échapper à la compétence de la S. D. N., par une des deux fissures étudiées dans notre deuxième partie et édictées par les alinéas 7 et 8 de l'article 13.

1° *Fermeture de la fissure de l'alinéa 7.* — Les Accords de Locarno ont fermé la fissure résultant de la non-unanimité du Conseil, qui donne implicitement la liberté aux Parties de trancher le différend comme elles l'entendent. Cette fissure a été fermée par la menace d'une sanction ⁽²⁰⁾, dans le cas où un Etat, laissé

(18) Art. 18 des Conventions d'arbitrage.

(19) Pendant tout le temps que peut durer cette procédure, on peut craindre des mesures violentes nouvelles ou une aggravation de celles déjà prises (Cf. art. 19 des Conventions d'arbitrage, qui organise des mesures préventives).

(20) Traité de mutuelle garantie, art. 2, § 3. — Cf. le *Temps*, 27 février 1926. Rapport de M. Paul-Boncourt à la Chambre pour la ratification des Accords de Locarno. — Traité entre la France et la Pologne et entre la France et Tchécoslovaquie, art. 1^{er}.

libre par le dessaisissement du Conseil résultant de sa non-unanimité, pourra prononcer une solution, userait de cette liberté pour attaquer, sans y avoir été provoqué, l'autre Etat avec lequel il est en litige, et trancher ainsi la contestation d'une façon violente en contradiction avec l'esprit et les dispositions des Accords de Locarno.

Si l'Etat est provoqué, que ce soit la France, la Pologne, la Belgique, la Tchécoslovaquie, ou l'Allemagne, il use, en recourant lui-même à la guerre, du droit de légitime défense conformément à l'article 2, paragraphe 3, du Traité de garantie mutuelle, et l'Etat délinquant, celui qui a recouru à la guerre sans y être provoqué, se voit considéré comme un agresseur et se dresser contre lui, à la suite d'une procédure un peu lente, les forces des Puissances garantes ⁽²¹⁾. Prenons un cas concret pour illustrer maintenant les Accords de Locarno. Supposons qu'un différend surgisse entre la France et l'Allemagne. Ce différend, par suite du non-accord des Parties sur son caractère juridique, ou par suite de leur accord sur son caractère politique, est porté devant la commission internationale de conciliation. L'accord ne peut se faire devant elle, et l'affaire vient, dans le mois qui suit le procès-verbal de

(21) Ces Puissances garantes sont, aux termes des accords : pour les frontières occidentales, l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France, l'Italie et, si la France est attaquée, la Pologne ou la Tchécoslovaquie; pour les frontières orientales, la France.

non-accord, devant le Conseil, à la suite de la citation directe de la France ou de l'Allemagne. Supposons que la solution du Conseil ne réunisse pas l'unanimité, ce qui est le cas de l'alinéa 7 de l'article 15. La France et l'Allemagne restent alors libres de trancher le différend comme elles l'entendent. Et avant Locarno, l'une ou l'autre eût recouru à la guerre, que cette action n'entraînait pas une garantie des membres de la S. D. N. pour ou contre l'un de ces Etats. Ils se battaient sans que pesât sur eux le remords d'avoir violé une disposition du Pacte, et sans que, par suite, on puisse déclarer lequel était dans son tort. Aujourd'hui la liberté de ces deux Etats de recourir aux armes pour trancher le différend est très limitée.

La chose est simple; aucun d'eux n'aura le droit de commencer les hostilités. Ils ne devront pas interpréter ce dessaisissement du Conseil comme une indication, ou tout au moins comme une faculté de recourir à la guerre. Mais si l'un d'eux attaque le premier, trois conséquences s'ensuivent. Remarquons qu'ici la preuve de l'attaque est très facile, car toute invasion ne peut se faire que par la violation de la zone démilitarisée qui est sous la garantie des Puissances signataires, en vertu de l'article 3 du Traité de mutuelle garantie.

Ces conséquences sont les suivantes :

- 1° L'Etat est présumé agresseur;
- 2° L'autre a immédiatement le droit de riposter sans qu'on puisse l'incriminer;

3° La garantie des Puissances signataires vient aider l'Etat, soit la France, soit l'Allemagne, qui a le bon droit pour lui ⁽²²⁾. Dans le cas qui nous occupe, ce serait l'Italie, l'Angleterre, la Belgique. Si la France était attaquée, la Pologne et la Tchécoslovaquie viendraient se joindre aux autres Puissances, en vertu des accords qu'elles ont conclus avec la France.

On peut donc dire que Locarno a fermé la fissure du paragraphe 7, en interdisant, sous la menace de sanction, de recourir à la guerre pour trancher un différend, même si le Conseil peut être considéré comme dessaisi par sa non-unanimité.

Il faut ajouter que le système des garanties est surtout complet pour la France, la Belgique et l'Allemagne, en un mot pour les frontières occidentales. Pour les frontières orientales, celles intéressant la Pologne et la Tchécoslovaquie, qui se sont engagées avec l'Allemagne à soumettre leurs différends à la procédure décrite plus haut, la garantie est moindre. Elle diffère à un double point de vue. D'abord parce que la violation de l'engagement pris peut être plus difficilement

(22) Cf. art. 4, § 3, du Traité de mutuelle garantie. — Cette garantie, c'est le point faible du Traité, ne joue pas automatiquement, même dans les cas de violation flagrante, car il est nécessaire que la Puissance garante estime que la violation présente bien ce caractère, c'est-à-dire réponde aux conditions fixées par l'article 2 dudit Traité. Le Conseil est juge de savoir s'il y a contravention ou non aux engagements pris, et par suite d'inviter les Puissances garantes à prêter assistance contre la puissance menacée. Mais il ne peut statuer qu'à l'unanimité; et celle-ci, si elle ne comprend pas la voix des Parties en litige, comprendra celle des Puissances garantes.

discernable. Il n'y a pas de zone démilitarisée comme sur la frontière rhénane, aussi la responsabilité des incidents de frontière qui pourront survenir sera plus difficile à déterminer. Ensuite, parce que le nombre des Puissances garantes est inférieur à celui qui ressort du Traité de mutuelle garantie. Ces frontières ne sont en effet garanties que par la France.

2° *Fermeture de la fissure de l'alinéa 8.* — Elle prévoit, on s'en souvient, le cas des affaires réservées à la compétence exclusive des Etats. Les Accords de Locarno reconnaissent la prééminence du Droit interne sur le Droit international, d'une façon purement formelle ⁽²³⁾. Une contestation dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des Parties, relève de la compétence des tribunaux nationaux de celle-ci, n'échappe pas à la procédure d'arbitrage. Son caractère ne lui permet de lui être soumise que lorsqu'elle aura été jugée par l'autorité nationale compétente et que le jugement sera passé en force de chose jugée. Cette exception dilatoire devra en outre être raisonnable quant à sa durée. Mais une fois la juridiction nationale satisfaite et l'honneur national calmé par cette marque d'égards, la question pourra être contestée à nouveau et être soumise à un tribunal arbitral ou à la Cour permanente de justice internationale. Il semble donc que même les différends qui rentrent dans le cadre des affaires réservées soient soumis à la compé-

(23) Art. 3 des Conventions d'arbitrage.

tence de la S. D. N., et que la fissure prévue à l'alinéa 8 de l'article 13 soit fermée. Ceci du reste serait en conformité avec l'article 3 du Traité de garantie mutuelle qui dit que le règlement pacifique, avec des modalités différentes il est vrai, doit s'appliquer à toutes les questions, de quelque nature qu'elles soient.

Conclusion. — Ainsi donc, sans parler de la portée politique de Locarno, qu'on ne pourra juger qu'avec le temps, et qui est un problème en dehors de cette étude, il nous apparaît que ces accords ont fait faire un pas de plus dans la voie du règlement pacifique des conflits internationaux, ont étendu la compétence de la S. D. N. en fermant ses deux fissures. Quant à celle résultant de la liberté laissée aux Parties de qualifier le différend comme elles l'entendent, nous avons vu qu'elle n'est pas fermée, puisque ces Accords ont perpétué la distinction des conflits politiques et juridiques. Cependant, elle ne présente pas d'importance exceptionnelle, car de toute façon, nous l'avons vu, les différends sont soumis à un règlement pacifique.

Le Protocole étendait la compétence de la S. D. N. dans le cadre du monde entier. Locarno ne l'étant que dans un cadre déterminé, restreint, celui de l'Europe occidentale et centrale, mais dans « la zone qui a été si fréquemment le théâtre de conflits européens » ⁽²⁴⁾, et mondiaux.

(24) Introduction au Traité de mutuelle garantie.

Nous savons que rien n'est parfait, et que si un Etat veut violer ses engagements internationaux, il le fera, quels qu'ils puissent être. Mais plus il aura de liens juridiques à briser, plus son action sera retardée par des arguties et des discussions, d'avocats peut-être, mais d'hommes qui pourront réfléchir aux conséquences de la guerre, et se souvenir qu'elle n'est ni fraîche ni joyeuse. Plus ces liens seront nombreux, plus on aura de prise sur l'opinion publique de son pays, et plus on pourra montrer sa mauvaise foi au regard du monde entier, qui se dressera, nous l'espérons, plus vite contre lui.

C'est une œuvre humaine ⁽²⁵⁾, qui comporte des lacunes, car les efforts des hommes pour réaliser le Bien se sentent toujours des qualités de leurs auteurs, et du milieu dans lequel ces derniers veulent Le réaliser. Cependant, faite par des hommes qui ont voulu dresser dans un effort généreux un obstacle de plus contre les passions qui les assaillent, qui assailliront leurs successeurs, contre les ardeurs souvent exagérées de ceux qu'ils dirigent, elle n'en constitue pas moins une chose qui peut être un point de départ solide pour un esprit international européen, gage d'un esprit de Paix mondiale. Ils ont renforcé le Pacte de la S. D. N. et non pas avec de la simple phraséologie internationale, mais avec des textes précis d'où l'esprit

(25) Cf. discours de M. Briand à la Chambre pour la ratification des Accords de Locarno, *Le Temps*, 28 février 1926.

objectif n'a pas été absent, témoin le droit de légitime défense.

Ces textes ont concilié dans la mesure du possible, tout en faisant une œuvre politique à portée pratique, les désirs de précision de certains, les craintes des engagements internationaux des uns et la bonne volonté des autres.



CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de cette étude qui a pu paraître longue, mais qui pourrait exiger d'autres développements.

Nous avons voulu traiter le problème dans son ensemble. Pour étudier et comprendre les limites de la compétence de la S. D. N.; pour saisir toute l'importance du conflit entre le Droit interne, auquel l'alinéa 8 de l'article 15 fait allusion, et le Droit international symbolisé par la compétence de la S. D. N.; pour juger de l'irréductibilité de celui-ci, et de l'avenir de celui-là; pour voir comment l'un limite l'autre, et comment le second peut cependant englober le premier, nous devons examiner d'abord le pourquoi des limites de la compétence de la S. D. N., la raison pour laquelle son champ d'activité était limité et se heurtait à une barrière infranchissable et, dans un sens, légitime, nous devons, en un mot, examiner les fondements des limites de la compétence de la S. D. N.

Ces fondements sont et une réalité, la nécessité du groupement Etat pour l'individu, et sa traduction juridique destinée, par suite d'un malentendu, non seu-

lement à légaliser cette situation, mais à essayer de la rendre intangible.

Cette théorie de la souveraineté née d'une abstraction qui exerce à son tour une influence sur la réalité n'envisage, avons-nous dit, qu'un côté de la question.

Elle sacrifie l'autre face du problème, celle du rôle de l'Etat dans la Société internationale, qui explique la première et la tempère.

Cette théorie est partie d'une erreur fondamentale qui a été de vouloir appliquer à l'Etat, considéré dans ses relations avec l'extérieur, le qualificatif de souverain et de vouloir appliquer dans la vie courante toutes les conséquences qui se déduisent de ce terme.

Si ce qualificatif se justifiait dans une certaine mesure dans l'activité intérieure de l'Etat au temps où les gouvernants étaient propriétaires éminents de leurs sujets et du territoire, du moins l'Etat, envisagé dans ses relations avec ses semblables, ne pouvait-il garantir son indépendance et son intégrité en se couvrant de ce voile sacré, car inviolable, qui s'appelle la Souveraineté.

Et c'est là une deuxième erreur, provenant de ce que les Etats ont été par trop absorbés par ce souci de se conserver tels qu'ils étaient, et de vivre d'une façon indépendante, en se considérant chacun comme le centre du monde, et en oubliant leur rôle véritable.

Les gouvernants et les gouvernés, ceux-ci dirigeant

ceux-là, et ceux-là réagissant ensuite sur ceux-ci, mus par leurs seuls intérêts, auxquels la théorie de la Souveraineté donne un aspect juridique, sont victimes de cette théorie qui, erronée dans son essence, l'est encore plus dans la pratique.

C'est à ses conséquences qu'on essaie de plier la réalité, faisant ainsi échec à la règle de l'unité du monde, en instituant une multiplicité d'entités indépendantes.

La Société universelle est le cadre normal des activités des individus. Le cadre de l'Etat permet aux hommes d'acquérir la force, le développement et les garanties qui leur seront nécessaires pour agir dans cette Société universelle. Si les hommes sont interdépendants, pourquoi les organismes qui les groupent, qui sont faits pour eux, ne le seraient-ils pas ?

Cette règle de l'interdépendance prédomine, mais la théorie de la Souveraineté est encore trop ancrée dans les esprits, cette métaphore exerce un trop grand mirage pour que cette nouvelle idée produise toutes ses conséquences : « Quand une métaphore arrive à être considérée comme un argument, quel argument irrésistible elle semble toujours. » (1).

Toute œuvre internationale devait tenir compte de ces idées, qui, ne produisant qu'une partie de la vérité, en font une traduction fausse, car incomplète, et dangereuse.

(1) Seely, *Expansion of England*, Ed. Tauchnitz, p. 307.

Le Pacte de la S. D. N. laisse intacte la théorie de la Souveraineté des Etats. Il la restreint simplement. Il lui ménage deux moyens par lesquels elle se fera valoir.

L'un découle de la règle de l'unanimité du Conseil, qui est une règle nécessaire pour que la solution qu'il recommande soit obligatoire. C'est une garantie pour les susceptibilités des Etats puissants.

L'autre, c'est la reconnaissance que certaines questions sont d'un caractère trop particulier, parce que trop important, pour que les différends surgissant à leur propos soient soumis à une intervention quelconque internationale, et ne soient pas réservés à la compétence exclusive des Etats.

La pratique a étendu la compétence de la S. D. N. en restreignant la portée de ces dispositions. La liberté des Parties, pour qualifier le différend de politique ou de juridique, est limitée par les nombreux textes spéciaux qui admettent la compétence de la Cour et par un texte général, l'article 36 du Statut de la Cour, ouvert à la signature de tous les Etats et signé déjà par un très grand nombre.

La règle de l'unanimité n'a pas été d'une application trop difficile. Elle n'a jamais été, jusqu'à présent, la source d'un dessaisissement du Conseil. Nous savons que c'est peut-être la fissure la plus grave, celle qui, mêlant la Politique au Droit, permettra d'abriter sous le manteau juridique, certains marchan-

dages politiques dont la force et les intérêts seront les principaux ressorts.

Quant à l'exception des « Affaires intérieures », sa portée a été très limitée. La Cour et le Conseil ont établi, dans les décisions diverses intéressant l'alinéa 8 de l'article 15, un ensemble de principes qui constituent un début de jurisprudence plein de promesses. Une application logique et rigoureuse de ces principes diminue considérablement le domaine des affaires réservées à la compétence exclusive des Etats, augmente l'empire du Droit international en permettant à la S. D. N. d'intervenir dès qu'il y a un élément international quelconque dans un conflit.

La compétence actuelle de la S. D. N. et ses limites ne se déduisent pas seulement du Pacte, de la pratique qui l'a interprété; elle découle aussi des textes qui ont essayé de compléter le Pacte en fermant les fissures existant dans le mur de protection qu'il avait élevé pour assurer la Paix.

Le Protocole de Genève a essayé, mais cet essai trop systématique, trop abstrait, trop étendu dans son application a échoué. Le désir des Etats d'assurer la sécurité, déçu par cet échec, a trouvé sa réalisation dans les Accords de Locarno. Ils ont étendu pour ses signataires, tous membres de la S. D. N., ou appelés à le devenir, la compétence de la S. D. N., en garantissant à nouveau certaines dispositions du Traité de Versailles, en proclamant le règlement pacifique

de tous les différends, et l'exclusion de leur règlement violent, en fermant la fissure de l'alinéa 7; les Etats signataires ne peuvent plus en effet considérer le dessaisissement de la S. D. N., résultant de la non-unanimité du Conseil, comme leur accordant la faculté de trancher par la force le litige qui les divise, enfin en soumettant un conflit qui porte sur les affaires intérieures des pays, d'abord au jugement des tribunaux nationaux de l'Etat qui prétend qu'il relève de sa compétence exclusive, et ensuite à l'arbitrage au sens large du mot.

Au cours de toute cette étude, nous avons apporté un esprit objectif. Nous avons discuté avec les faits, tenu compte des idées reçues et des contingences actuelles, sans que cela, cependant, nous ait empêché d'exprimer nos opinions et nos espoirs.

La S. D. N. a des lacunes. Quelle est l'organisation qui n'en a pas, même celles qui sont consacrées par l'expérience ? Cependant, malgré ses erreurs, malgré ses lacunes, dont il faut tenir compte, elle reste un moyen de faire régner un esprit international. « Elle est comme un roc de la mer; c'est la seule chose à laquelle la Paix puisse se cramponner. » (2).

Quotidiennement des critiques lui sont faites que nous ne voulons discuter en détail. Elle existe, c'est quelque chose; elle vit, se développe en étendant pro-

(2) Discours de M. Lloyd George à York, cité par le *Temps*, 22 mars 1926.

gressivement sa compétence et le champ de son activité, c'est beaucoup, et ceci doit permettre l'espoir.

Les événements récents qui se sont passés à la dernière session du Conseil ⁽³⁾, à propos de son élargissement, ont augmenté encore le nombre de ceux qui la raillent et qui ne la considèrent que comme une source de dépenses pour les Etats, et une source de revenus et sinécures pour certaines personnes.

Ces événements sont, au contraire, la preuve manifeste qu'elle peut vivre, mais qu'elle ne peut vivre qu'avec un esprit nouveau débarrassé des conceptions d'avant-guerre, qu'avec un esprit international d'où la politique doit être exclue, de telle sorte que le Conseil, qui pour nous n'a nullement besoin d'être étendu, ne soit pas considéré comme une lice où il importe de gagner et de placer des partisans pour lutter contre certaines influences.

Nous voudrions que les résultats que nous avons dégagés de l'œuvre de la S. D. N., que l'étude objective que nous avons faite de sa compétence, qui représente quelque chose qui n'existait pas avant 1914, puissent enlever des lèvres de la plupart des individus indifférents et le plus souvent peu renseignés, de ceux qu'un auteur latin qualifiait irrespectueusement de *vulgum pecus*, ce sourire sceptique que l'on voit s'y dessiner quand on parle de la S. D. N.

(3) Mars 1926.

Car il y a quelque chose de pire qu'une critique, c'est le scepticisme. La S. D. N. ne peut vivre qu'avec la foi, une foi raisonnée et non dépourvue cependant d'objectivité, qu'avec la croyance absolue que c'est un moyen d'assurer cette Paix si désirée. Ce sont les individus qui lui donneront toute sa force, qui créeront le mouvement d'opinion destiné à agir sur leurs gouvernants sans lequel elle ne peut vivre; et non pas ce scepticisme facile, fruit d'observations légères et, paraît-il, d'un esprit réaliste; mais en fait, fruit d'idées vieilles, qui sont le propre de ces esprits étroits et aux conceptions limitées se refusant à considérer l'avenir avec un esprit nouveau et à lever la tête vers cet idéal raisonné, moteur de toutes les activités humaines, sans lequel on ne peut ni vivre ni progresser, mais seulement déchoir et reculer.

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président de la thèse,*

A. DE LAPRADELLE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

Traités et ouvrages généraux.

- FAUCHILLE. — Traité de droit international public. T. I (1^{re}, 2^e, 3^e parties) : Paix; t. II : Guerre.
- WESTLAKE. — Traité du droit international. Traduit par M. de Lapradelle.
- LAWRENCE. — Les principes de droit international. Traduit par MM. Dumas et de Lapradelle.
- FENWICK. — International Law, 1924.
- DUGUIT. — Droit constitutionnel.

Ouvrages et articles spéciaux.

- ADATCI. — Les amendements japonais au Protocole de Genève. *Revue de droit international de sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 1924, n° 2.
- ALVAREZ. — Rapport concernant l'étude critique du Pacte. Institut de droit international, session de 1922.
- BAINVILLE (Jacques). — Histoire de France.
- BAKER (Philip). — The Making of the Covenant from the British point of view. *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. II, p. 16.
- The Obligatory Jurisdiction of the Permanent Court of International Justice.
- The Geneva Protocol.
- BOURGEOIS (Léon). — L'œuvre de la S. D. N., 1920-1923.
- BRIAND (Aristide). — Discours à la XXXIII^e Session du Conseil de la S. D. N., mars 1925. *Le Temps*, 14 mars 1925.
- Discours pour la signature des Accords de Locarno à Londres. *Le Temps*, 3 décembre 1925.

- BRIAND (Aristide). — Discours à la Chambre pour la ratification des Accords de Locarno. *Le Temps*, 28 février 1926.
- BRUN. — Le problème des minorités devant le droit international.
- BRUNET. — La S. D. N. et la France.
- CASSIN (René). — Les Accords de Locarno et la S. D. N. *Revue : Pour la S. D. N.*, janvier 1926, n° 15.
- La VI^e Assemblée de la S. D. N. *Loc. cit.*, septembre-octobre 1925, n° 17.
- CASTBERG (Fred). — La compétence de la S. D. N. concernant le règlement des différends internationaux. *Revue de droit international et de législation comparée*, 1922, nos 2 et 3, p. 195.
- La compétence des tribunaux internationaux. *Loc. cit.*, 1925, n° 3.
- CECIL (Lord Robert). — Discours à la VI^e Assemblée. *Le Temps*, 26 septembre 1925.
- CHAMBERLAIN (Sir Austen). — Discours pour le rejet du Protocole. XXXIII^e Session du Conseil, mars 1925. *Le Temps*, 13 mars 1925.
- Discours sur la sécurité de la VI^e Assemblée de la S. D. N. *Le Temps*, 11 septembre 1925.
- COSENTINI (Francesco). — Préliminaires à la S. D. N.
- DUGGAN. — The League of Nations. The Principle and the Practice. New-York, 1919.
- DUPUIS (Charles). — Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres États avant le Pacte de la S. D. N., 1921.
- FENWICK. — The Scope of Domestic Questions in International Law. *The American Journal of International Law*, janvier 1925, p. 143.
- GARNER (J.-W.). — Des limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures. *Revue de droit int. et de législation comparée*, 1925, nos 1 et 2, p. 36.
- GIDEL (Gilbert). — Effets de l'annexion sur les concessions, 1904.
- GRALISANSKI. — Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N.
- HOLTZENDORFF (DE). — Introduction du droit des gens.

- HYDE (Charles-Cheney). — International Law chiefly as interpreted and applied by the U. S. Boston, 1923.
- HYMANS (Paul). — L'œuvre du Conseil. *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*
- JOUVENEL (Henry). — Discours à la VI^e Assemblée, 26 septembre 1925.
- LAPRADELLE (Geouffre DE). — La question finlandaise. Avec M. Léon Michoud, 1920.
- Plaidoirie pour le gouvernement français dans le différend franco-britannique au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. Publications de la Cour, série C, n^o 2.
- Rapport sur l'avant-projet pour l'institution de la Cour permanente de justice internationale. La Haye, 23 juillet 1920.
- LASKI (H.-J.). — Foundation of Sovereignty, 1922.
- Grammar of Politics, 1925.
- LE FUR (Louis). — Races, nationalités, États, 1923.
- LLOYD. — The Geneva Protocol. *The New Statesman*, 15 novembre 1924, p. 161.
- Sanctions and Security. *Loc. cit.*, 4 avril 1925, p. 754.
- MILLER (D.-H.). — The Geneva Protocol, 1925.
- MANTOUX (Paul). — Quelques réflexions sur l'incident gréco-bulgare. *Revue : Pour la S. D. N.*, février 1926, n^o 16.
- MARTENS (F. DE). — Traité de droit international. Introduction, t. I.
- MULDER (A.). — L'arbitrage international et les différends politiques. *Revue de droit international de sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 1925, n^o 2, p. 69.
- MURRAY (Gilbert). — The British People and the League of Nations. *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*
- NEUMAYER (Karl). — Les unions internationales. *Revue de droit international de sciences diplom., polit. et soc.*, Genève, 1925, n^o 2, p. 102.
- NYHOLM (D.-G.). — La Cour permanente de justice internationale. *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. II, p. 241.
- PAUL-BONCOUR. — Discours à la VI^e Assemblée. *Le Temps*, 13 septembre 1925.

- PAUL-BONCOUR. — Rapport à la Chambre sur les Accords de Locarno. *Le Temps*, 27 février 1926.
- PAINLEVÉ (Paul). — Discours d'ouverture à la VI^e Assemblée de la S. D. N. *Le Temps*, 8 septembre 1925.
- POLITIS. — La justice internationale.
- Le Protocole de Genève. *Revue : Pour la S. D. N.*, n^{os} 1 et 2.
- PAULUS. — Les affaires domestiques de l'article 15, § 8, du Pacte de la S. D. N. *Revue de droit int. de sciences dipl., polit. et soc.*, Genève, 1924, n^o 2, p. 127.
- PETRESCU (Nicolas). — Thoughts on War and Peace, 1921.
- RAF-ERICH. — Le Protocole de Genève. *Revue de droit int. et de législation comparée*, 1924, p. 509.
- REDSLOB. — Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la Grande Guerre. Paris, 1923.
- RENAULT (Louis). — L'œuvre de La Haye, 1899-1907.
- ROTH-WILLIAMS. — The League, the Protocol and the Empire, 1925.
- SALVEMINI (Gaetano). — Abstractions and Reality in International Politics. *Contemporary Review*, january 1926.
- SCELLE (Georges). — Le Pacte des nations et sa liaison avec le Traité de paix, 1919.
- L'élaboration du Pacte. *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. I.
- Les ententes régionales. *Revue : Pour la S. D. N.*
- Essai de systématique du droit international. *Revue générale de droit int. public*, 1923, p. 115.
- SCHOU (Pierre). — The United States and the League of Nations. *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*
- SCOTT (J.-B.). — The Proceedings of The Hague Peace Conference, 1899 à 1907. Oxford, 1920.
- The Project of a Permanent Court of International Justice and Resolutions of the advisory Committee of Jurists. Publications Carnegie.
- STEAD. — La chronique de la Conférence de La Haye, 1901.
- STRUPP (Karl). — L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie. *Revue générale de droit int. public*, 1924, p. 255.

- STRUPP (Karl). — Le différend gréco-turc sur l'éloignement du Patriarche de Constantinople. *Revue de droit int. de sciences dipl., pol. et soc.*, Genève, 1925, n° 1, p. 11.
- TANON (Louis). — L'évolution du droit et la conscience sociale.
- TARDIEU (André). — La Conférence de La Haye. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juin 1907.
- TITEANO (E.). — La compétence de la S. D. N. et la souveraineté des États.
- VINEUIL (Paul DE). — Les leçons du IV^e Avis de la Cour permanente de justice internationale. *Revue de droit int. et de législation comparée*, 1923, n°s 2 et 3, p. 291.
- VISSCHER (Ch. DE). — Le droit international des communications, 1924.
- WEBLEN. — The Nature of Peace. New-York, 1917.
- WOOLF (L.-S.). — International Government.
- COUR PERMANENTE de justice internationale. — Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs, série A, série B, série C.
- S. D. N. — *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. I et II, publiés par Rask-Orstenfonden sous la direction de P. Munch.
- ÉTUDES DIVERSES, publiées par le Secrétariat d'information :
- Reconstruction financière de l'Autriche.
 - Commission et transit.
 - Cour permanente de justice internationale.
 - La S. D. N. et les minorités.
 - Arbitrage, sécurité, réduction des armements.
 - L'activité politique de la S. D. N.
 - Journal officiel de la S. D. N.*, n° 1, février 1920, etc.
- RAPPORT du Comité d'experts chargés par le gouvernement suédois de l'examen du Protocole dit de Genève.

Cours.

- M. DE LAPRADELLE. — La S. D. N., 1924-1925.
- M. ROLLAND. — Les éléments de l'État, 1924-1925.
-

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
 PREMIÈRE PARTIE. — Les fondements des limites de la compétence de la S. D. N.....	 11
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les fondements sociologiques</i>	15
<i>Section I. — Nécessité du groupement État pour l'individu.....</i>	 18
<i>Section II. — Les facteurs du groupement.....</i>	30
Facteurs géographiques.	
Facteurs économiques.	
<i>Section III. — Les éléments constitutifs de l'État..</i>	41
Définition de l'État	41
Les gouvernés	44
Le territoire	51
Les gouvernants	53
CHAPITRE II. — <i>Le fondement juridique des limites de la compétence de la S. D. N. Théorie de la souveraineté.</i>	 58
<i>Section I. — Les caractères de la souveraineté externe.....</i>	 59
Histoire de la formation de la conception actuelle de la souveraineté externe.	
<i>Section II. — La théorie classique de la souverai- neté.....</i>	 73
<i>Section III. — Critique de la souveraineté et obser- vations.....</i>	 78

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — Les limites de la compétence de la	
Société des Nations. Les fissures du Pacte.....	95
CHAPITRE PREMIER. — Histoire des articles.....	99
<i>Section I. — La clause d'honneur et d'intérêts</i>	
<i>vitaux.....</i>	<i>100</i>
<i>Section II. — Histoire de la rédaction des §§ 7 et 8</i>	
<i>de l'article 15 du Pacte.....</i>	<i>110</i>
<i>Essai d'arbitrage obligatoire.....</i>	<i>112</i>
<i>Conflits politiques et conflits juridiques.....</i>	<i>115</i>
<i>Effet de cette distinction dans le Pacte.....</i>	<i>121</i>
<i>Section III. — Sens des §§ 7 et 8 de l'article 15 du</i>	
<i>Pacte.....</i>	<i>128</i>
<i>§ 7 de l'article 15.....</i>	<i>129</i>
<i>Problème de l'extension du Conseil.....</i>	<i>133</i>
<i>Affaire de Mossoul.</i>	
<i>§ 8 de l'article 15.</i>	
<i>Conditions pour que joue cette exception.</i>	
CHAPITRE II. — Portée pratique des limites énoncées dans	
l'article 15 du Pacte. Essai d'un critère permettant de	
fixer les limites de la compétence de la S. D. N.....	149
<i>Section I. — La jurisprudence de la S. D. N.....</i>	<i>152</i>
<i>§ 1. — Affaires des îles d'Aland.....</i>	<i>153</i>
<i>§ 2. — Affaires des décrets de nationalité en</i>	
<i>Tunisie et au Maroc.....</i>	<i>161</i>
<i>§ 3. — Conflit russo-finlandais.....</i>	<i>172</i>
<i>§ 4. — Avis relatif à l'échange des populations</i>	
<i>grecques et turques.....</i>	<i>173</i>
<i>§ 5. — Affaire des concessions grecques Mavro-</i>	
<i>matitis en Palestine.....</i>	<i>174</i>
<i>Section II. — Conclusion et essai d'un critérium</i>	
<i>permettant de fixer les limites actuelles de la</i>	
<i>compétence de la S. D. N.....</i>	<i>177</i>
<i>§ 1. — Les limites en pratique de la S. D. N...</i>	<i>182</i>
<i>A. Question de forme.....</i>	<i>182</i>
<i>B. Question de fond.....</i>	<i>184</i>

	Pages
§ 2. — Quelles sont les affaires réservées des États.....	189
A. Essai des auteurs.....	189
B. Critérium proposé.....	192
CHAPITRE III. — <i>Étude pratique des limites actuelles de la compétence de la S. D. N.</i>	198
§ 1. — Éléments constitutifs de l'État.....	198
A. Population.....	198
B. Territoire.....	201
Affaires coloniales.....	203
C. Gouvernement.....	209
§ 2. — Le développement de l'État.....	240
A. L'ordre à l'intérieur et à l'extérieur...	241
B. Développement économique.....	222
 TROISIÈME PARTIE. — L'extension de la compétence de la S. D. N. La fermeture des fissures du Pacte	 231
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Protocole de Genève</i>	234
Section I. — La fermeture des fissures.....	234
Essai de la Cour permanente de justice internationale.....	234
1 ^o Fermeture de la fissure provenant de la qualification arbitraire du différend.	237
2 ^o Fermeture de la fissure du § 7 de l'article 15.....	237
3 ^o Fermeture de la fissure du § 8 de l'article 15.....	241
Amendement japonais.....	243
Section II. — Le rejet du Protocole.....	249
CHAPITRE II. — <i>Les Accords de Locarno</i>	256
§ 1. — Interdiction du recours à la guerre....	260
§ 2. — L'arbitrage obligatoire.....	264
A. Les questions relatives à la contestation d'un droit.....	265

	Pages
B. Contestations dont le caractère est discuté.....	268
C. Les deux fissures du Pacte devant les Accords de Locarno.....	270
CONCLUSION.....	275
CONCLUSION.....	279
BIBLIOGRAPHIE.....	287

